



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Maestría en Administración y Políticas Públicas

**Perspectiva de género y desarrollo rural
Análisis de la implementación local a través de un estudio de caso**

Autor: Clara María Malcolm

Legajo: 32.063.947

Mentor: Carlos Cowan Ros

Buenos Aires, 2018



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Promoción XVI

Perspectiva de género y desarrollo rural

Análisis de la implementación local a través de un estudio de caso

Clara María Malcolm – Legajo 32.063.947

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, octubre 2018

Carlos Cowan Ros

AGRADECIMIENTOS

A la Administración Pública Nacional, especialmente a la Unidad para el Cambio Rural, por haberme permitido continuar con mis estudios, a través del financiamiento completo de esta maestría. Gracias a todas aquellas personas que tomaron la decisión política de apostar a la formación académica de los y las profesionales jóvenes del Estado.

A la universidad pública, por haber sido mi formación central y por haberme educado en un pensamiento crítico, por sobre todas las cosas.

A mi director, Chacho, por haber aceptado este proyecto de investigación y guiarme en este proceso. Por su dedicación y confianza, y sus correcciones y comentarios, minuciosos desde el principio.

A Mushy Quiroga, mi gran maestra en esto de la igualdad de género.

A mis compañeras y compañeros de la Unidad para el Cambio Rural, con quienes durante 6 años pensamos y aportamos a un Estado presente, para todos y todas.

A mi papá y a mi mamá, a mi familia y amigas y amigos por la compañía y el aguante en este proceso.

A Matías, mi compañero incondicional, por todo su apoyo y confianza en que iba a terminar esta tesis.

Y a todas las mujeres, que viven en el campo y que vivimos en la ciudad, por haber hecho este 2018 nuestro gran año en la historia argentina, por haber colmado las calles para luchar por nuestros derechos y defender nuestras vidas. Ni una menos, vivas nos queremos.

San Andrés

LISTA DE SIGLAS

AIER	Área de Inclusión y Equidad Rural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina (ex Corporación Andina de Fomento)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
DRI	Desarrollo Rural Integrado
DTR	Desarrollo Territorial Rural
FACA	Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes
FAE	Fondo de Apoyo al Emprendimiento
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIC	Fondo para Iniciativas Comunitarias
FOCO	Fondo de Capitalización de las Organizaciones
GED	Género en el Desarrollo
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTI	Instituto Nacional de Tecnología Industrial
MAGyP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
MED	Mujer en el Desarrollo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NEA	Noreste Argentino
NOA	Noroeste Argentino
PNEA	Programa de Pequeños Productores del Noreste Argentino
PNOA	Programa de Pequeños Productores del Noroeste Argentino
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

POA	Programa Operativo Anual
PRODEAR	Programa de Desarrollo de Áreas Rurales
PRODERI	Programa de Desarrollo Rural Incluyente
PRODERNEA	Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino
PRODERNOA	Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino
PRODERPA	Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia
PROGENERO	Programa para la Consolidación de los Aspectos de Género
PRONAGRO	Programa Nacional Agropecuario
REAF	Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos
SIIG	Sistema Integrado e Integral de Gestión
SsAF	Subsecretaría de Agricultura Familiar
SyE	Seguimiento y Evaluación
UAS	Unidad Ambiental y Social
UCAR	Unidad para el Cambio Rural
UNC	Unidad Nacional de Coordinación
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNNE	Universidad Nacional del Nordeste
UNSAM	Universidad Nacional de San Martín
UPE	Unidad Provincial de Ejecución
USE	Unidad de Seguimiento y Evaluación
USD	Dólares Americanos
UTN	Universidad Tecnológica Nacional

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. Abordaje teórico y metodológico	13
I.1. Presentación del caso de estudio	16
I.2. Metodología	18
CAPÍTULO II. Contexto general: políticas públicas de desarrollo rural y perspectiva de género	23
II.1. Desarrollo rural y políticas públicas: principales tendencias y modificaciones.	23
II.2. ¿Qué significa una política pública con enfoque de género y cómo se desarrolló en el ámbito del desarrollo rural?	29
CAPÍTULO III. Marco conceptual	35
III.1. Implementación de las políticas públicas	35
CAPÍTULO IV. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y la perspectiva de género	43
IV.1. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola: su presencia en Argentina y principales lineamientos para el desarrollo rural y la perspectiva de género.	43
CAPÍTULO V. Programa de Desarrollo de Áreas Rurales.	54
V.1. El PRODEAR: breve descripción.	54
V.1.1 Población objetivo	56
V.1.2 Componentes	57
V.1.3 Organización y gestión	58
V.2. Estrategia de género del PRODEAR. Principales lineamientos y acciones propuestas.	62
V.2.1 Dimensiones de la estrategia de género	64
V.3. Materialización de la “Propuesta de Género” en el Manual Operativo del PRODEAR.	71
CAPÍTULO VI. La implementación local del PRODEAR en la Provincia de Chaco	78
VI.1. El PRODEAR en la provincia de Chaco.	78
VI.2. Principales líneas de acción desarrolladas y resultados alcanzados.	82
VI.3. Antecedentes de trabajo con la perspectiva de género y programas FIDA en Chaco.	90
VI.4. Perspectiva de género en el PRODEAR Chaco	95
VI.5. La perspectiva de género en la UPE	104
VI.6. Relación entre la UNC y la implementación provincial.	107
CAPÍTULO VII: Consideraciones finales.	113
BIBLIOGRAFÍA	124
Páginas web	129
Documentos Consultados	129

INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende contribuir al conocimiento sobre las transformaciones de las políticas públicas en su nivel local de implementación, en el campo específico de la perspectiva de género en los programas de desarrollo rural. En Argentina, éstos se iniciaron en la década de 1980, en consonancia con la recuperación de la democracia¹. Como respuesta a las orientaciones neoliberales en las políticas públicas, estos programas se plantearon en tanto acciones compensatorias frente a las dificultades de las familias agropecuarias para insertarse en el nuevo contexto. Mabel Manzanal observa que durante los años '60 y '70 habían existido programas similares pero que apuntaban al desarrollo e inserción sectorial, agroindustrial, mercantil y capitalista de productores con mayores niveles de capitalización. *“Es decir, en todo sentido, institucional, profesional, programático y político, el desarrollo rural constituye en Argentina una experiencia reciente (...)”* (Manzanal, 2000: 81). Los organismos multilaterales de crédito, principalmente el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y también el Banco Mundial, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco de Desarrollo para América Latina (ex Corporación Andina de Fomento – CAF), cumplieron un rol importante en el impulso de estas iniciativas, como también lo hicieron programas con fondos nacionales.

El FIDA, uno de los organismos con importante presencia en el desarrollo de programas para el sector más pobre de la producción agropecuaria –los pequeños productores y productoras– inició sus actividades en la Argentina en el año 1983 en respuesta a una solicitud del gobierno

¹ “Lombardo y Tort (1988: 6) mencionan al Programa Nacional Agropecuario (PRONAGRO) diseñado en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) en 1984, como el primer antecedente del período de reinstauración democrática a cargo del gobierno radical de Raúl Alfonsín” (Manzanal, 2000: 81).

para realizar un proyecto de desarrollo rural en el noreste del país, el cual fue aprobado cinco años después dando origen al Programa de Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA, 1991-1996). Desde entonces, se ejecutaron cinco proyectos con financiamiento del FIDA en el país: los dos primeros, el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA, entre 1999 y 2007) y el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino (PRODERNOA, entre 1999 y 2012), diseñados en el contexto de la década del '90, y los tres restantes, llevados adelante en otro período político, en el marco de nuevas definiciones vinculadas al desarrollo territorial rural: Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA, entre 2007 y 2013), Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR, entre 2009 y 2015) y Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI, iniciado en 2011 y que se desarrolla hasta la actualidad) (Lattuada, 2014).

Los programas de desarrollo rural que en Argentina se implementaron en la década de 1990 coincidieron con el proceso de descentralización de las funciones del Estado y con la injerencia de los organismos multilaterales de crédito en las políticas públicas nacionales agropecuarias. Los programas que financiaron esas instituciones se insertaron en esa forma de implementar la política, dándoles un lugar central a los gobiernos provinciales en las lógicas de ejecución y absorbiendo las líneas programáticas diseñadas por los organismos internacionales que otorgaban préstamos al país. Otro conjunto de programas adoptaron formas de gestión centralizadas y con fondos nacionales, creando así una forma mixta de implementación, compartida por ambos niveles de gobierno.

La crisis económica y social de los años 2001-2002 y el contexto político que comienza a partir del año 2003 posibilitaron la revisión de las intervenciones llevadas a cabo hasta el momento. De la mano de la construcción de estrategias con mayor intervención del Estado, en el ámbito de la política pública agropecuaria cobró relevancia el enfoque de desarrollo territorial rural, que valoriza el capital social en los territorios, propone una definición amplia y flexible de

desarrollo (superando la visión exclusivamente productivista de lo agropecuario). De la mano de este enfoque, las ideas de desarrollo humano y ambiental comenzaron a ocupar un lugar destacado en los nuevos programas, poniendo más énfasis en las herramientas de aportes no reembolsables, en la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de la población rural en general, apuntando a que tengan un rol más protagónico en las definiciones y ejecuciones de los programas. En este nuevo esquema, las capacidades locales fueron promovidas, apuntando a acciones de fortalecimiento de las mismas, y por eso los programas de desarrollo rural mantuvieron el esquema de ejecución descentralizado en los estados provinciales (Lattuada, 2014).

Un aspecto principal del desarrollo territorial en las políticas agropecuarias es la perspectiva de género. Existen varios fundamentos para prestarle atención a las problemáticas específicas de desigualdad entre varones y mujeres, y su particularidad en contextos de ruralidad, y son fundamentos que fueron cambiando a lo largo del tiempo, en función de diferentes interpretaciones surgidas de contextos académicos y/o de militancia política. La definición clásica de Joan Scott (1986) sobre el concepto de género remite a la relación primaria y jerárquica de poder entre varones y mujeres sobre la que se edifica el orden social y que se corresponde con un modelo histórico constituido en un espacio social concreto, que determina las condiciones inequitativas basadas en la diferencia sexual en cuanto a la generación, circulación, distribución y apropiación de los recursos materiales y simbólicos. Esta definición se basa en formas binarias de entender la construcción de desigualdades y la relación jerárquica a la que se refiere Scott. Por otro lado, Judith Butler (2001) propuso redefinir la noción clásica, hablando de la performatividad del género, apuntando a desarmar la idea de binarismo anterior. En ese sentido, remarcó el carácter del “hacer” en la construcción de identidades de género: *“(…) el género siempre es un hacer (…) no hay una identidad de género detrás de las expresiones de género, esa identidad se construye performativamente por las mismas “expresiones” que, según se dice,*

son resultado de éstas” (Butler, 2001: 58). A partir de esta introducción en los debates feministas, en los años ’90 apareció la vertiente crítica del feminismo discutiendo los pares dicotómicos de la identidad, hombre y mujer (Maffia, 2008), ampliando el debate sobre las identidades. En el marco de estas tendencias, se consolidó también una definición del concepto de género en el marco de la institucionalidad del estado, que en el ámbito de los programas de desarrollo rural quedó anclada en una postura que analiza y pretende modificar las relaciones entre varones y mujeres, sin problematizar la construcción de esas categorías ni las diferencias que puede haber internamente en cada una de ellas. Como se verá en el desarrollo de este trabajo, tanto el marco conceptual del FIDA como la propuesta de género del PRODEAR reflejan esa postura.

Particularmente, las desigualdades de género en el medio rural se basan en el hecho de que las actividades de las mujeres se caracterizan por la invisibilidad de su aporte económico y productivo a la economía rural. La mayoría de las mujeres rurales son registradas en los censos de población dentro de la categoría de inactivas, las tareas asociadas a lo reproductivo no son remuneradas ni percibidas como trabajo, en muchos casos ni siquiera por las propias mujeres, y, comparativamente, tienen menores posibilidades de empleo, salarios más bajos por el mismo trabajo y menor oportunidad de acceso a trabajos estables. Todo esto, cruzado con problemáticas y necesidades específicas que se desprenden de contextos de aislamiento y con escasa infraestructura para el desarrollo (FAO, 2014; Biaggi et. al., 2007). De Arce, manifiesta que *“la dificultad de registro de la presencia femenina individual en el mundo rural ha sido señalada reiteradamente en relación a la escasa fiabilidad de los datos estadísticos para dar cuenta de su condición (...) las mujeres quedan subsumidas en el hogar y la familia, que se entienden como sus espacios de dominio y acción, desde donde construyen sus identidades. Su trabajo “colabora” con el del hombre y es considerado parte de la producción familiar, en un medio donde las “fronteras” entre lo productivo y lo reproductivo son poco claras. Así, los trabajos de*

las mujeres en el agro permanecen ocultos, desvalorizados históricamente” (De Arce, 2009: 21 y 22).

Asumiendo esta estructura de división sexual del trabajo², los programas de desarrollo rural en Argentina recorrieron una historia de trabajo con mujeres rurales, buscando dar respuesta a estas situaciones, pasando de un enfoque centrado en la mujer rural a una perspectiva transversal de género que procura una integración y participación equitativa de varones y mujeres, en grupos y actividades productivas, económicas, organizacionales y reivindicativas (Tiscornia y Alonso, 2013; Ferro, 2012). El financiamiento de programas de desarrollo rural por parte del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) contribuyó significativamente en estas orientaciones de trabajo. La “cuestión de género” y la “mujer rural”³ ha sido un eje temático que ha permanecido a través de todos los programas FIDA, pero que también ha sufrido modificaciones en su enfoque. Como se verá en el desarrollo de este trabajo, existieron y existen dos grandes tendencias de acción: una, que apunta a trabajar con las mujeres rurales, a partir de acciones dirigidas especialmente a ellas, para apuntalar sus roles y funciones en la estructura productiva; y otra, que propone trabajar sobre las desigualdades basadas en la definición de género (tomando la que presenta Scott, definida anteriormente), entre varones y mujeres y con varones y mujeres, involucrados en las actividades agropecuarias, entendiendo que ambos deben ser sujetos de intervención de las políticas públicas, en sus relaciones desiguales. Con respecto a cómo el FIDA se fue posicionando con respecto a estas dos tendencias, Vargas-Lundius cita que *“desde el comienzo, las políticas y operaciones del Fondo han reflejado y puesto en práctica las*

²“Se considera la división sexual del trabajo como el sustento de la desigualdad de género y la subordinación de las mujeres, con cuyo fundamento se ha asignado social y culturalmente a los hombres, el trabajo remunerado, y a las mujeres, de manera casi exclusiva, la responsabilidad del trabajo no remunerado en el hogar. Corresponden a éste último tanto el cuidado de las personas dependientes, como el de la familia misma y la comunidad, a pesar de la creciente incorporación de las mujeres al trabajo remunerado” (Dalmazzo Peillard, 2017:9)

³ A lo largo del texto, se utilizarán las comillas tanto para las citas textuales como para aquellas categorías propias de la temática (o categorías nativas), y los conceptos académicos referenciados por diferentes autores y autoras serán marcado en letra cursiva, así como palabras de otros idiomas.

conclusiones, teorías y acciones que fueron formuladas y perfeccionadas en el debate mundial sobre la equidad. Desde el inicio de los años ochenta, la mujer ha sido explícitamente incorporada en los proyectos cofinanciados por el FIDA (...) en general, tenían un componente específico para la mujer y promovían acciones destinadas específicamente a ellas. En los proyectos más recientes, se suponía que la equidad de género estaba incluida en todos los componentes y subcomponentes” (Vargas-Lundius, 2007: 133).

La actual definición del FIDA sobre su estrategia de género dice: “(...) *se guía por el principio de que las iniciativas de desarrollo deben incorporar las prioridades y necesidades de los hombres y las mujeres y darles las mismas oportunidades de acceder a los beneficios y los servicios (...) en las inversiones hay que seguir una estrategia de tres vertientes para conseguir la equidad de género y la incorporación de las cuestiones de género en las actividades: mayor acceso de la mujer a los activos y mayor control sobre ellos, fortalecimiento de la toma de decisiones y representación política de la mujer y mejora del bienestar”* (<http://www.ifad.org>).

La implementación de los programas de desarrollo rural ya lleva en Argentina más de treinta años de historia, y casi desde sus inicios el trabajo con mujeres rurales o desde la perspectiva de género estuvo incorporado a esos programas. Si bien los resultados pueden variar entre unos y otros, vale la pena plantear algunos interrogantes para el análisis ya que es un campo poco explorado desde los estudios de desarrollo rural en Argentina. Diferentes autoras se han aproximado a la temática, pero fundamentalmente desde el análisis de las mujeres rurales, en tanto población destinataria de programas y políticas de desarrollo rural (Biaggi et. al., 2007; Foti, 2009), y/o desde la perspectiva que incorporan esos programas para trabajar con ese segmento de la población y cómo las integran en sus componentes y actividades. Otros trabajos se centraron en estudiar los principales aspectos vinculados a las mujeres y el mercado de trabajo agropecuario (Vazquez Laba, 2009; De Arce, 2009; 2016; Mingo, 2011, 2014, 2015), y algunas investigaciones abordaron las particularidades de la organización de las mujeres rurales alrededor

de la protesta social (Giarraca, 2001) o de órganos de representación de la sociedad civil (De Arce, 2011). Sin embargo, no se han registrado estudios que intenten dar cuenta de las particularidades que suponen las políticas de desarrollo rural con enfoque de género en contextos descentralizados de ejecución, donde intervienen las variables de las provincias o localidades responsables de las mismas.

Los programas o políticas de desarrollo rural, al ser ejecutados en territorios provinciales, presentan un desafío específico para ser estudiados, el cual implica “mirar” lo que sucede en el territorio. Por lo tanto, esto se traslada si se quiere estudiar también qué sucede cuando desde los gobiernos centrales se plantean temáticas que proponen transformaciones estructurales, como es la perspectiva de género. Desde este supuesto, este trabajo se apoya en la idea de que los sistemas federales de gobierno plantean el dilema del diseño central de la política pública y su reflejo local, y por lo tanto se enmarca en los estudios de la implementación que asumen que *“Las dificultades y obstáculos encontrados (durante el proceso de implementación), para alcanzar objetivos difíciles de discutir en sus contenidos, están expresando ciertas condiciones del nivel local de implementación que resultan imprescindibles de reconocer, en función de poder enunciar explicaciones que superen la mera identificación de “comportamientos patológicos” o “desviaciones”* (Chiara y Di Virgilio, 2005: 29).

Partiendo del supuesto de que el aspecto local de la política influye en la implementación de la misma, y lo hace especialmente y de manera diferenciada cuando se analizan las cuestiones de género involucradas en esa política pública, este trabajo se propone dar cuenta de cómo la perspectiva de género en las políticas públicas de desarrollo rural se transforma y resignifica en su fase de implementación, planteando un tipo específico de necesidad de consensos, de dificultades y conflictos en su implementación.

CAPÍTULO I. Abordaje teórico y metodológico

Los interrogantes que orientan esta investigación cobran sentido cuando se los enmarca en lo que plantean algunos autores y autoras sobre la importancia de estudiar la política pública desde un análisis interpretativo. Desde la Antropología, C. Shore (2010) plantea que las políticas tienen efectos que sobrepasan las intenciones inicialmente planteadas durante la etapa de diseño de las mismas y que, entonces, una vez puestas en marcha entran en una red de relaciones entre diferentes actores e instituciones, creando muchas veces efectos no esperados. Su propuesta es interpretar la política pública observando las relaciones que se crean, a partir de la implementación, y los sistemas de pensamiento en los cuales se introducen esas políticas (Shore y Wright, 1997).

Por otro lado, desde el campo de las ciencias políticas, algunos autores y autoras que se dedicaron especialmente a trabajar sobre el estudio de la implementación de políticas públicas, también dejaron planteadas algunas definiciones que permiten establecer los interrogantes antes mencionados. Pressman y Wildavsky (1998) estudiaron un caso de política pública en Oakland, Estados Unidos, que había sido diseñado a nivel del gobierno central, y que en su ejecución encontró dificultades para alcanzar los resultados inicialmente esperados. Algunas de las conclusiones que pudieron establecer, convergen con en el párrafo anterior: los actores involucrados en la implementación de la política pública, las organizaciones y también las circunstancias específicas afectan los propósitos y entendimientos originales, ya que se ponen en juego diferentes perspectivas sobre la cuestión. Los autores sistematizaron las razones de por qué los participantes involucrados pueden estar de acuerdo en los fines de la política pública pero disentir en los medios necesarios para alcanzar esos fines.

Otra de las cuestiones que interesan en este estudio son las motivaciones que movilizan las decisiones que se toman al diseñar un proyecto o un programa de política pública que luego no conducen necesariamente al logro de los resultados previstos. Este trabajo se centrará en ese dilema, planteado entre el nivel central y el nivel local de la política pública. Para tal fin seleccionaremos por caso de estudio al Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR). La observancia del nivel local es constituida en este trabajo por la Provincia de Chaco, y el concepto ordenador (definido más adelante) será el de *régimen de implementación local*, vinculado a las particularidades que plantea la perspectiva de género en los programas de desarrollo rural, analizando en qué medida se alcanzó o no el objetivo inicial y qué características se configuraron en la implementación local.

Se buscará plantear respuestas a esos interrogantes, apuntando a identificar posibles factores que influyen en esa transformación de la política pública en el nivel de la implementación, cuando sus objetivos suponen transformaciones estructurales. En consonancia con lo planteado por Incháustegui Romero *“El enfoque de género en política pública (gender oriented policy) (...) es sin duda una orientación llamada a transformar de fondo modelos de política pública predominantes en la mayoría de los países (...) institucionalizar esta perspectiva implica desplegar un nuevo paradigma de política pública (...) implicaría una reforma institucional de vastas proporciones del aparato público y de las culturas institucionales que permiten su reproducción”* (Incháustegui Romero, 1999: 85-87).

Los interrogantes en torno a cómo se implementa la perspectiva de género en las políticas públicas de desarrollo rural, qué características puede adquirir en ese campo específico de acción y por qué es importante construir conocimiento en ese sentido, se anclan en los avances que desde los estudios feministas se vienen desarrollando alrededor de las ideas de estado y políticas públicas, específicamente desde una de sus vertientes, que se dio en llamar “feminismo institucional” o “feminismo de estado” (Reverter Bañón, 2011). Rigat-Plfaum (2009) expresa el

argumento principal de esta corriente: *“Desde mediados de los 70s asistimos a la creciente validación de la idea de que el Estado debe asumir la responsabilidad de generar en forma activa todas aquellas condiciones necesarias para la superación de situaciones de inequidad de género, como forma de mejorar y profundizar la democracia (...) Cuando el Estado se hace cargo de la problemática de la igualdad de género significa que representantes y representados en nuestras democracias representativas, reconocen en la arena política la capacidad para actuar sobre problemáticas y desigualdades que se generan en la sociedad a raíz de las diferencias existentes entre individuos. El Estado es asumido como un actor político con posibilidades reales de operar sobre discriminaciones y desigualdades y a través de su gestión, las políticas públicas, tiende a saldar deudas históricas entre los ciudadanos y ciudadanas, asumiendo la responsabilidad de crear condiciones para la real igualdad no solamente de oportunidades sino también de las condiciones a las que ellos/as se enfrentan”* (Rigat-Plfaum, 2009: 2-3).

Estos avances configuran, en términos de Oszlak y O'Donnel (1976), la *cuestión* de género que se incorpora en este trabajo de investigación. Los autores definen el concepto de *cuestión* refiriéndose a la toma de posición por parte de los actores estatales -que representan al Estado- frente a algo que se define como problemático, y al proceso por el cual esa cuestión entra o no en la agenda pública. En ese sentido, los autores se refieren a la *cuestión* de la siguiente manera: *“Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son "problematizadas", en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse "algo al respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos "cuestiones" a estos asuntos (necesidades, demandas) "socialmente problematizados" (Oszlak y O'Donnel, 1976: 110). Y entienden que las políticas públicas no son ni actos reflejo ni soluciones aisladas, “(...) sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o*

implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición –agregaríamos predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak y O’Donnell, 1976: 21).

En función de lo hasta aquí expuesto, y los marcos generales que permiten plantear determinados interrogantes, el objetivo general de la tesis será describir y analizar la implementación local del Programa de Desarrollo de Áreas Rurales en la provincia de Chaco (FIDA 713-AR, 2010-2015), haciendo especial énfasis en la aplicación de la perspectiva de género en ese contexto. Los siguientes objetivos específicos son:

- 1) Describir las tendencias de análisis y acción alrededor de la cuestión de género que estuvieron presentes en todo el proceso del programa de estudio.
- 2) Caracterizar los lineamientos de género de los actores intervinientes: organismo financiador (FIDA), ente ejecutor o programa (PRODEAR) y ente implementador (PRODEAR en la provincia de Chaco).
- 3) Caracterizar de manera general los principales aspectos de la implementación local del PRODEAR en Chaco.
- 4) Identificar las experiencias de trabajo del PRODEAR en Chaco en torno a la implementación local de la perspectiva de género.
- 5) Identificar convergencias y divergencias entre la perspectiva de género del PRODEAR, en sus documentos de diseño y Manual Operativo, y su implementación local en Chaco, y determinar de qué manera se manifiestan esos acuerdos y/o distancias.

I.1. Presentación del caso de estudio

El Programa de Desarrollo de Áreas Rurales fue ejecutado en Argentina entre los años 2010 y 2015. En el ámbito de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) del entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, el PRODEAR en sus inicios fue planteado como

un programa de alcance nacional, y finalizó con proyectos ejecutados en las provincias de Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, San Juan y Santiago del Estero (UCAR-PRODEAR, 2016). Su objetivo general fue *“apoyar, con equidad de género, la efectiva integración de las familias rurales pobres a la vida social y económica del país, desarrollando capacidades tales que les permita incrementar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida, con participación en los procesos de desarrollo del territorio, con uso sustentable de los recursos naturales y especial atención a comunidades indígenas y a los jóvenes”* (UCAR-PRODEAR, 2016: 8).

La estrategia del Programa se basó en los siguientes puntos: focalización, a través de estrategias diferenciadas para pequeños productores, comunidades indígenas, jóvenes rurales y mujeres campesinas; enfoque participativo, a través del fortalecimiento de espacios de discusión y decisión integrados por actores públicos y privados (en algunas provincias se crearon mesas de desarrollo territorial); estrategia de género, cuyo objetivo fue asegurar las condiciones para el acceso equitativo de las mujeres rurales a los beneficios del Programa, a sus distintos órganos de ejecución y a su participación en la toma de decisiones y la administración de las organizaciones; y desarrollo y transferencia de tecnología (UCAR-PRODEAR, 2016).

A diferencia de otras provincias, la experiencia de implementación del PRODEAR en Chaco fue resaltada por su ejecución financiera y calidad de los proyectos, tanto de parte de la coordinación nacional del Programa como por los referentes del FIDA, en diferentes misiones de supervisión (UCAR-PRODEAR, 2015). Llevado adelante por el Ministerio de Producción de la Provincia, el Programa se insertó como un instrumento de desarrollo agropecuario en el marco de la estrategia provincial, definida en base al apoyo de siete cadenas de valor: foresto-ganadera, apícola, caprina, artesanal, fruti-hortícola, porcina y láctea. Para la implementación, se creó (al igual que en el resto de las provincias) la Unidad Provincial de Ejecución (UPE), integrada por un equipo interdisciplinario de profesionales y técnicos/as. Con una cobertura alcanzada de 6.700

familias de la agricultura familiar, se ejecutaron USD 10 millones, entre financiamiento de proyectos y el componente de capacitación y de asistencia técnica. Al ser la provincia más eficiente en ejecución, la coordinación provincial accedió a recursos adicionales respecto del acuerdo inicial, que era de USD 3,5 millones (UCAR-PRODEAR, 2015).

La elección de la experiencia chaqueña como objeto de estudio no sólo se fundamenta en la eficiencia de la ejecución financiera de los recursos destinados al Programa en la Provincia, sino también en los destacados aspectos cualitativos que se obtuvieron, como mejoras productivas y de comercialización, el fortalecimiento de las organizaciones de la agricultura familiar que fueron destinatarias del Programa, el aumento de participación de mujeres, jóvenes e integrantes de pueblos originarios como usuarios directos, la puesta en valor de la red de técnicos y técnicas encargados/as de brindar asistencia y acompañamiento a las organizaciones, y la articulación con distintas áreas del Ministerio de Producción, y otras instituciones estatales relacionadas al desarrollo rural (UCAR-PRODEAR, 2015).

I.2. Metodología

El diseño de investigación planteado para este trabajo es de tipo descriptivo. El carácter de los interrogantes y objetivos presuponen un desarrollo de este tipo, ya que se busca comprender un fenómeno particular, a partir del método de estudio de caso, recurriendo a fuentes secundarias y a mi propia experiencia de trabajo en el ámbito institucional que se considera (Secretaría de Agroindustria). Asimismo, se plantea un enfoque metodológico cualitativo, para poder abordar las principales variables descriptivas desde la profundidad del análisis que propone el método. Según Maxwell (1996), el potencial de la investigación cualitativa radica en que es una aproximación inductiva, que focaliza en situaciones específicas de las personas y que pone énfasis más en las palabras que en los números. Los interrogantes de este trabajo coinciden con aquellos a los que les corresponde un abordaje de tipo cualitativo, según el autor: a) cuando se

busca comprender un contexto particular en el que los sujetos actúan y la influencia de ese contexto en sus acciones; cómo sucesos, acciones y significados están enmarcados en la única circunstancia en la que tiene lugar; b) cuando se identifican fenómenos e influencias inesperadas y se puede generar nueva teoría a partir de los datos; c) cuando se busca comprender un proceso más que un resultado.

El estudio de caso como herramienta o método se utiliza en aquellas investigaciones que intentan responder el “cómo” o “por qué” del objeto estudiado, para dar cuenta de la particularidad y complejidad del fenómeno (Yin, 1989). Típicamente los estudios de caso integran o triangulan distintas fuentes y métodos de recolección de datos. En este trabajo se recurrirá a la consulta y referencia a fuentes secundarias, con la particularidad que se trata de un caso de estudio ampliamente documentado, al que se puede acceder a través de informes, documentos, sistemas de información, etc. También se mantuvieron conversaciones con referentes nacionales de la temática de género dentro de la Secretaría de Agroindustria que, aunque no adquieran el carácter de entrevistas específicas para este estudio, aportaron información sobre aspectos de contexto general e histórico acerca de la tema. Como mencionaré en los próximos párrafos, mi experiencia de trabajo directa con la temática aporta información recaba a lo largo de los años, que fueron objetivadas en esta investigación.

A continuación, se detallan las fuentes secundarias que serán trabajadas a los fines de analizar el proceso de implementación local de la perspectiva de género en el PRODEAR de la Provincia de Chaco. Se irá haciendo referencia a ellas a lo largo de todo este documento.

1. Documento de evaluación ex-ante o documento de diseño del PRODEAR, elaborado en 2006 por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
2. Manual Operativo del PRODEAR, elaborado por el equipo técnico nacional, responsable de la ejecución nacional del Programa, en Enero de 2010.

3. Documentación del FIDA, la cual es de público acceso a través de su página web. Se utilizaron con más detalle los documentos que expresan la política de género de la institución.
4. Informes semestrales, que la Unidad Provincia de Ejecución completaba y enviaba al Área de Control de Gestión de la UCAR, encargada de hacer el seguimiento y monitoreo de la ejecución de los programas, tanto física como financiera. Servían para dar cuenta a cada organismo financiador del avance de las operaciones.
5. Encuesta de Resultados de Proyectos Financiados, realizada por la UCAR, durante el último año del PRODEAR. Interesa indagar los resultados integrales de la intervención del Programa sobre la población objetivo y las líneas de financiamiento implementadas. El relevamiento se enfocó en los efectos inmediatos logrados en términos cuantitativos sobre los grupos y organizaciones destinatarias, a partir de la percepción y las opiniones de los propios productores y productoras, tomando a la organización o grupo como unidad de análisis⁴. Los resultados de la encuesta en la Provincia de Chaco arrojaron conclusiones sobre las principales intervenciones del Programa, a partir de un relevamiento aplicado a una muestra de 78 casos, que representaban un 72% de cobertura de todos los proyectos que el PRODEAR en Chaco había financiado (a junio de 2015).
6. Datos de ejecución final de la Provincia de Chaco, suministrados por el Sistema de Información Geográfico (SIIG), que reflejan la inversión realizada durante la ejecución y dan cuenta de cómo se utilizaron y a quiénes fueron dirigidos los recursos financieros y de capacitación del PRODEAR.

⁴ La encuesta fue retrospectiva, esto significa que se interrogó a los/as productores/as sobre su situación antes de la implementación del proyecto y en el momento de realización de la entrevista. Una debilidad de este método es que sus resultados pueden verse afectados por situaciones coyunturales que afectan la percepción de los/as encuestados/as y que depende fuertemente de sus capacidades para reconstruir su situación pasada y compararla con la situación actual. Se recurrió a este método ante la falta de una encuesta de base de los proyectos, lo cual constituye un método más robusto de evaluación de resultados.

7. Informe de Talleres de Evaluación Zonales de la Provincia de Chaco, que se realizaron durante el último año del PRODEAR, como parte de las actividades de cierre y evaluación. Esta fuente permite dar cuenta de algunas características de tipo cualitativas que tomó la ejecución del PRODEAR en Chaco. Si bien el Informe presenta un alto grado de detalle, apuntando a reconstruir una crónica de lo sucedido, más que a evaluar la ejecución provincial, se pueden extraer algunas conclusiones que ayudan a darse una idea más acabada de los principales logros y/o resultados alcanzados por la implementación en la Provincia.
8. Estudios de caso que realizó la Unidad Nacional de Coordinación del PRODEAR en las provincias que lo ejecutaron. En Chaco los casos seleccionados fueron: “Artesanas de Lavalle-Grupo informal Alpi Onataxanaxaipi”, “Consorcio Productivo de Servicios Rurales – Sauzalito” y “Cooperativa Apícola La Misky Shumaj Ltda”. Si bien a los fines específicos del presente trabajo, las características particulares que puedan extraerse a partir de cada estudio de caso no son de especial importancia, los documentos escritos pueden dar cuenta de algunas de las características de la implementación del PRODEAR en Chaco.
9. Informes anuales de gestión del PRODERNEA, disponibles desde el año 2003, permiten reconstruir el modo en que el enfoque de género se ejecutó en la Provincia de Chaco, y a los fines de este estudio es importante retomar algunos aspectos de ello, para poder situar más apropiadamente sobre qué experiencia previa se ejecutó el PRODEAR en la Provincia (el PRODERNEA también se implementó en la Provincia de Chaco, previamente al PRODEAR, y fue financiado por el FIDA; ambos programas tuvieron características semejantes, en sus objetivos y población destinataria, y en Chaco fueron coordinados por la misma unidad provincial de ejecución, el Ministerio de Producción. Gran parte de los destinatarios fueron los mismos tanto para el PRODERNEA como para el PRODEAR, y la lectura de estos informes aporta a la comprensión de cierto proceso de continuidad entre ambas iniciativas).

Además de las fuentes secundarias consultadas, gran parte de la información y de las interpretaciones que se incluyen en este trabajo se desprenden de mi propia experiencia como integrante del equipo técnico nacional que acompañó la implementación de la perspectiva de género en el PRODEAR. Sin bien mis responsabilidades no estuvieron asociadas con la ejecución en la Provincia de Chaco, el interés que origina el estudio de esta tesis está basado en debates que desde el equipo de coordinación tuvimos (y tenemos) en torno a la transformación de los lineamientos nacionales de una herramienta de política pública cuando se implementa en territorios locales. De este modo, con esta aclaración pretendo contribuir a la construcción del objeto estudiado, desde un lugar más objetivo, a partir de lo que propone P. Bourdieu (2000): *“Desde el momento que observamos el mundo social, introducimos en nuestra percepción un sesgo que obedece al hecho de que, para hablar del mundo social (...) es necesario retirarse de él (...) el objetivismo por el cual yo había comenzado (...) era generadores de errores, y de errores técnicos.”* (Bourdieu, 2000: 99 y 100). A. Gutiérrez (2016) explica esta propuesta de “objetivar al sujeto objetivamente” agregando que *“(...) implica el reconocimiento de que los investigadores tenemos experiencias y representaciones sobre ese mundo, y es necesario objetivar esa experiencia social.”* Ello consiste en reconocer que no es posible eliminar los efectos que tiene nuestra subjetividad sobre los datos que estudiamos; al contrario, se puede “objetivar” nuestra práctica reconociendo la relación teórica con la misma (Gutiérrez, 2016).

En síntesis, la metodología a través de la cual se realizó este trabajo consiste, por un lado, en el análisis de fuentes secundarias de información, y por otro, en la objetivación de mi propia experiencia de vinculación con el caso de estudio. Considero necesario incluir esta aclaración, en tanto aspecto metodológico, porque es lo que generó la necesidad de encarar esta tesis, a partir del conocimiento de primera mano de la falta de trabajos y estudios que aporten a la comprensión de la pregunta de investigación ya presentada, aplicada a los procesos de desarrollo rural en el país.

CAPÍTULO II. Contexto general: políticas públicas de desarrollo rural y perspectiva de género

En este capítulo se reconstruye el contexto en el cual se generaron programas de desarrollo rural, como una herramienta de política pública agropecuaria. Ese marco responde a ciertas características particulares que se conformaron con la influencia de los organismos multilaterales de crédito. Por otro lado, se presentarán características distintivas del recorrido histórico de los programas de desarrollo, para enmarcar cómo se llega al surgimiento del PRODEAR. Por último, se presentarán los orígenes de la incorporación de la perspectiva de género en los programas de desarrollo rural en Argentina, mencionando aquellos puntos centrales que se fueron incorporando y las dificultades aún presentes para avanzar en esa línea de trabajo.

II.1. Desarrollo rural y políticas públicas: principales tendencias y modificaciones.

La noción de desarrollo irrumpe en la escena política internacional en 1945, a partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas y después de la Segunda Guerra Mundial. Lattuada (2014) observa que *“(...) el desarrollo empieza a ser entendido como una política internacional y nacional de modernización de los países y de las comunidades rurales bajo una concepción evolucionista unilineal con pretensión universal que plantea como modelo de llegada los países capitalistas dominantes de occidente”* (pág. 14). En sus inicios, el concepto estuvo asociado y circunscripto al crecimiento económico, como garantía de realización de las necesidades materiales y sociales. En el sector agropecuario, esta idea implicaba modernizar la tecnología, impulsar una agricultura comercial, promover la industrialización y reemplazar al sector entendido como tradicional, asentado en la agricultura de subsistencia (Lattuada, 2014).

Más adelante, la frecuente coexistencia de tasas de crecimiento económico con altos índices de pobreza obligó a los estados a reconsiderar la búsqueda del crecimiento, ya que por sí

mismo no garantizaba la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Las ideas sobre desarrollo rural se han ido modificando a lo largo de los años, a medida que se fueron incorporando esas nuevas miradas. Hacia mediados de la década de 1960, los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el FIDA, comenzaron a involucrarse cada vez más en las políticas nacionales de erradicación de la pobreza, tanto en ámbitos urbanos como rurales.

Desde el ámbito de la política pública, el desarrollo rural permitió establecer metas de progreso y bienestar para aquel sector de la población que vivía y desarrollaba sus actividades en un territorio definido como rural, que tradicionalmente se lo había percibido como atrasado, en comparación con parámetros urbanos. La búsqueda de crecimiento económico se puso en relación con los aspectos sociales, políticos y culturales de ese territorio, y por lo tanto, la búsqueda del desarrollo rural por parte de los estados comenzó a considerar lógicas de intervención más heterogéneas y no necesariamente vinculadas con la producción agropecuaria, y con consideraciones que tuvieron en cuenta también a los territorios urbanos (Lattuada, 2014).

La problemática del desarrollo rural en la Argentina se incorporó con el regreso de la democracia, a mediados de la década del '80. Hasta ese momento, la preponderancia de las políticas agropecuarias había estado dirigida hacia la región pampeana. La situación de las economías regionales había sido ignorada en el plano nacional por su escaso peso económico para el funcionamiento de la economía en su conjunto –asentada en el núcleo pampeano y rioplatense– y porque el bajo número de población, el nivel de recursos movilizados, el grado de organización y activación social no fueron suficientes para que sus necesidades y reclamos alcanzaran un lugar en la agenda pública nacional. En la perspectiva de Lattuada, “(...) *con el retorno de la democracia en 1983 iniciaron las primeras experiencias, y se avanzó en negociaciones con el BID y el FIDA en la última etapa de un modelo de intervención -Desarrollo Rural Integrado (DRI)- que pronto sería cuestionado*” (Lattuada, 2014: 17). Manzanal (2000)

sostiene: *“Los programas que existieron y se ejecutaron en la década de 1960 y principios de la de 1970 tenían otras características (...) La preocupación por la pobreza era menor o marginal, siendo el centro de interés la inserción y desarrollo sectorial, agroindustrial, mercantil y capitalista de los sujetos beneficiarios. La identificación de los productores familiares participantes se aplicaba en su sentido más amplio. Es decir, accedían aquellos productores con mayor grado de capitalización”* (pág. 81).

Entre los años 1984 y 1990, la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación, en conjunto con las provincias del NOA, llevó a cabo proyectos locales con pequeños productores que contó con la cooperación técnica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y otras instituciones. El “Programa de Apoyo a Pequeños Productores del Noroeste Argentino” (PNOA) tenía como objetivo reforzar el autoconsumo de las familias minifundistas, promover la incorporación de tecnologías apropiadas y la conformación de organizaciones locales, con el fin de poner en marcha emprendimientos productivos comunitarios. En el marco de ese programa se obtuvo financiamiento del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) para el apoyo a las mujeres rurales en situación de pobreza. Con esos recursos y el aporte técnico del IICA se ejecutaron el “Proyecto de Integración de la Mujer Rural al Programa PNOA en el departamento de Cachi, Salta”, entre los años 1987 y 1989, y el “Proyecto de Apoyo a la Incorporación de la Mujer al Programa NOA”, que incluyó proyectos piloto ejecutados entre 1989 y 1991 en las seis provincias del NOA.

Luego de las incipientes iniciativas desarrolladas en los '80, el desarrollo rural comenzó a ocupar un lugar en la agenda pública con mayor protagonismo en el contexto político que se inaugura en la década de 1990. Con las nuevas condiciones económicas de paridad cambiaria, apertura y desregulación, especialmente enmarcada en la nueva estructura del MERCOSUR en los ámbitos de discusión académica y en las organizaciones rurales aparecía cada vez más la preocupación por la posible desaparición de la mitad de las explotaciones agropecuarias del país.

En ese contexto, los programas de desarrollo rural surgieron como acciones compensatorias y asistenciales para quienes eran excluidos del modelo de crecimiento e integración a la economía regional y mundial que Argentina comenzaba a llevar adelante bajo el paradigma del Consenso de Washington⁵.

Este período coincidió con el proceso de descentralización de las funciones del Estado, que había empezado en América Latina en los años '90 (con la descentralización de los servicios públicos), y en algunos países, como Argentina, a mediados de la década de 1970 -con el gobierno de facto de la última dictadura militar-, profundizándose en las décadas siguientes. Con argumentos a favor y en contra de la descentralización, las medidas que transfirieron responsabilidades, autoridad y recursos a los gobiernos subnacionales lograron imponerse en nuestro país; primero, se trasladaron a las provincias los servicios sociales públicos (dando lugar a los casos paradigmáticos de los servicios de salud y educación); luego, se realizaron las reformas fiscales, que establecieron mecanismos de traspaso de recursos a los gobiernos provinciales (régimen de coparticipación); y por último, se descentralizó completamente la autoridad política. A diferencia de lo que pasó en otros países latinoamericanos, en Argentina prácticamente no se cumplió lo que muchos predicaban: el aumento de poder a los gobiernos locales. Sin embargo, en el ámbito de las políticas públicas agropecuarias, los programas de desarrollo rural con financiamiento de organismos multilaterales de crédito fortalecieron las capacidades estatales provinciales competentes en la materia, generándose un esquema

⁵ Lattuada observa que “durante la etapa del ajuste estructural del Consenso de Washington, en la década de 1990, se instalaron y multiplicaron en la Argentina una serie de programas de desarrollo rural en un marco caracterizado por el crecimiento económico a tasas elevadas acompañado de una exclusión social también creciente. Esos programas, básicamente destinados en su concepción original a paliar las supuestas externalidades negativas del desarrollo, se implementaron con alto grado de autonomía dada su alta dependencia de fuentes de financiamiento internacional (FIDA, BID, BM) y la concepción política sobre un Estado que debía reducir sus dimensiones, presupuestos y funciones de intervención” (Lattuada, 2014: 37).

compartido con otras políticas sectoriales implementadas desde la estructura central⁶. Ese fenómeno se verifica en que casi todas las provincias tienen áreas de desarrollo rural instaladas, y llevan a cabo la implementación de un conjunto de programas, con gradientes de integración a su propia estrategia provincial de desarrollo

Las políticas públicas de desarrollo rural en la Argentina también tienen que ser entendida a la luz del recorrido histórico, que implica resaltar el rol de los organismos multilaterales de crédito y los arreglos institucionales para la implementación de los programas. Durante los años '90 y hasta 2003, fundamentalmente el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la (por entonces) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación llevaron adelante una docena de programas de asistencia técnica y desarrollo para pequeños y medianos productores, con financiamiento de organismos multilaterales de crédito (principalmente el FIDA) y también con presupuestos nacionales y provinciales. Estos programas se basaban en la demanda para determinar las necesidades de los beneficiarios/as. En su diseño le daban un lugar central al financiamiento y a la capacitación y asistencia técnica. Las estrategias se proponían crear, organizar y fortalecer capacidades locales y brindar un menú acotado de opciones y apoyos, a partir de los cuales los productores, a través de su interacción y el asesoramiento técnico con el respaldo de múltiples instituciones, buscaban el camino que consideraban más adecuado. Para algunos se esperaba que fuese suficiente con reordenar las actividades productivas, mejorar las condiciones de seguridad alimentaria, organizar su empresa, o intensificar la producción; en otros las transformaciones requeridas podían ser más profundas, incorporando nuevas actividades productivas, adoptando formas organizativas diferentes a la empresa individual, o abordando actividades o servicios que implicaban trascender los límites de la producción primaria (Lattuada,

⁶ La Reforma Constitucional de 1994 que transfirió a las provincias el manejo de los recursos naturales es un factor muy importante a la hora de comprender los mecanismos de cooperación entre los gobiernos provinciales y el gobierno central

2014). Los programas que estaban dirigidos a la población más vulnerable hicieron especial hincapié en los problemas de comercialización o en la producción para el autoconsumo.

Las políticas de desarrollo rural tomaron otro sentido a partir del período iniciado en el año 2003, cuando la propuesta del Desarrollo Territorial Rural (DTR) gana preponderancia, y las instituciones y organizaciones de la sociedad civil (en los niveles locales) cobran más importancia. Se planteaba que un abordaje desde lo local permitía generar condiciones equitativas y sostenibles en los territorios, entendidos como construcciones sociales y como creadores de identidad. En este esquema, los actores locales adquirieron relevancia, al igual que las relaciones entre ellos y con agentes externos.

El enfoque del DTR apuntaba a fortalecer los vínculos entre los territorios rurales y los mercados más dinámicos, y las coordinación de las relaciones de cooperación entre diferentes agentes (económicos, sociales, políticos, etc.). La inclusión de los sectores más excluidos a los procesos de desarrollo también aparecía como central en el marco de este nuevo enfoque en la ruralidad. Conforme observa Lattuada, *“la propuesta de un nuevo paradigma de desarrollo rural basado en un enfoque territorial se asienta en el supuesto de una multiplicidad de acciones de tipo económico-productivas e institucionales promovidas por actores públicos y privados con competencia sobre un territorio que cooperan y se articulan con actores de carácter regional y nacional, cuya sumatoria y sinergia confluyen en un proceso de desarrollo rural, en un todo de acuerdo con las concepciones neo institucionalistas que reivindican la importancia del capital social”* (Lattuada, 2014).

De la mano de la construcción de estrategias con mayor intervención del Estado a partir del 2003, en el ámbito de la política pública agropecuaria cobró relevancia ese enfoque de desarrollo territorial rural, que valorizaba el capital social en los territorios, proponiendo una definición amplia y flexible de desarrollo, superando la visión exclusivamente productivista de lo agropecuario. El desarrollo humano y ambiental comenzó a ocupar un lugar destacado en los

nuevos programas, poniendo más énfasis en herramientas de aportes no reembolsables, en la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de la población rural en general. Las capacidades locales fueron promovidas, reproduciendo en los programas de desarrollo rural un esquema de descentralización de la ejecución en los estados provinciales (Lattuada, 2014).

II.2. ¿Qué significa una política pública con enfoque de género y cómo se desarrolló en el ámbito del desarrollo rural?

La incorporación de la *cuestión de género* a las políticas públicas debe entenderse como un proceso que incorpora la dimensión de la desigualdad entre varones y mujeres con respecto al quehacer del Estado, incluyéndola en los mecanismos y herramientas que tienen las políticas, los planes, programas y proyectos, en términos de orden y jerarquización de estrategias de intervención públicas, para hacer visibles y revertir inequidades. El propósito de trabajar con perspectiva de género en las políticas tiene que ver con incorporar el concepto de igualdad de oportunidades y derechos, a partir de la identificación de necesidades y demandas diferenciadas que tienen varones y mujeres en todas las instancias de acción del Estado; contribuye a avanzar en la dirección de la igualdad. A su vez, implica que los responsables de la definición, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública asuman el compromiso de superar las desigualdades de género y tomar en cuenta de manera sistemática los efectos diferenciados que ejercen las acciones de cada sector en mujeres y varones. En este sentido, la instalación de la perspectiva de género en el Estado reclama no solamente acciones de planificación consecuentes en el marco de la modernización de aquel, sino que requiere de un profundo cambio de mentalidad de los decisores de políticas (Rodríguez Gustá, 2008).

Las políticas de desarrollo en relación a la mujer y al enfoque de género suelen ser agrupadas en dos grandes perspectivas: “mujeres en el desarrollo” (MED) y “género en el desarrollo” (GED). Desde fines de la década de 1970 y durante toda la década de 1980, las

agencias internacionales de desarrollo y crédito instalaron el enfoque MED en las políticas nacionales de planificación económica y social. Este enfoque cuestionaba la exclusión de las mujeres de los programas productivos y de capacitación, y proponía buscar el productivismo de las mujeres pobres enfatizando en tareas económicas tradicionalmente femeninas, lo cual no hizo más que acentuar el rol secundario de la mujer en la esfera económica y pública, y reforzando el lugar tradicional que ocupa en el ámbito doméstico y privado (Biaggi et. al., 2007; Foti, 2009).

Más adelante, en los años '90 se introdujo la idea de “género en el desarrollo”, a partir de la vinculación con el movimiento feminista y del creciente protagonismo en la escena pública y política de las organizaciones de mujeres, retomando aportes de la teoría social y de los modelos de desarrollo que incorporaban el interés por los sujetos como seres humanos, sus necesidades, capacidades y posibilidades de ejercer derechos. El enfoque GED planteaba el desarrollo asociado a la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos, en la toma de decisiones y en el ejercicio de derechos; proponía superar las inequidades de género, así como reformular los roles y modelos de identidad excluyentes que afectan el desarrollo de las personas, tanto de las mujeres como de los varones. De todos modos, las estrategias de acción específicas para mujeres seguían formando parte del conjunto de ideas que proponía el este enfoque, ya que las mujeres seguían estando en una posición de desventaja en el acceso a recursos e instancias de decisión (a nivel de la educación, los ingresos del acceso a cargos públicos) (Biaggi et. al., 2007; Foti, 2009).

Las políticas públicas de desarrollo rural han trabajado desde sus inicios con acciones dirigidas hacia mujeres rurales específicamente, y han avanzado hacia la incorporación de la perspectiva de género, siguiendo las tendencias MED y GED mencionadas. Las políticas de desarrollo rural con enfoque de género parten del supuesto de que varones y mujeres están posicionados de manera diferencial respecto al acceso, uso y disfrute de los factores productivos, como por ejemplo la tierra u otros activos productivos, como las maquinarias o tecnologías. Este reconocimiento permite actuar con mayor amplitud respecto de aquellos enfoques de reparación

o de reivindicación en los cuales se basaban las políticas para “mujeres”, y permite tener un mejor conocimiento de las asimetrías que atraviesan toda la estructura agraria, la cual se corresponde con un modelo histórico, cuyas desigualdades entre varones y mujeres, de todos los estratos socio-agrarios, están basadas en las representaciones que legitiman el privilegio masculino en la generación, circulación, distribución y apropiación de los factores materiales y simbólicos.

En Argentina el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), muy poco tiempo después de su creación en 1956, había promocionado los “clubes de hogar rural”, que tenían como destinatarias a las mujeres. El programa Hogar Rural también había desarrollado acciones de capacitación dirigidas a las mujeres para fortalecer su rol en el hogar y fomentar la vida en el campo, reforzando así los roles tradicionales e incluyéndolas en la intervención de la política pública, pero desde un lugar secundario en relación al productor varón.

En 1988, desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (que en ese momento formaba parte del Ministerio de Economía) se creó el “Programa de crédito y apoyo técnico para pequeños productores del Noreste Argentino (PNEA)”, financiado por el FIDA, y comenzó a ejecutarse en 1991. Pero en el año 1988 se había conseguido también un financiamiento específico de UNIFEM, que permitió que se desarrollara un componente específico de mujer rural dentro del PNEA. Este componente, al contar con financiamiento propio, otorgó independencia a las acciones que se llevaron adelante, principalmente dirigidas a mujeres rurales. Sin embargo, si bien esta propuesta contenía el enfoque MED, una de las características relevantes de esta experiencia fue que de a poco se comenzó a plantear la necesidad de superar ese enfoque, y avanzar en una estrategia de “atravesamiento” de la conciencia de género. La organización institucional que requirió el PNEA consistió en que en cada provincia existiera una responsable de la temática (que dependía a su vez de una coordinación provincial), además de la responsable nacional, tratándose también de una lógica de ejecución descentralizada (Tiscorni y Alonso, 2013).

Pero previamente al desembarco de los programas de desarrollo rural en Argentina, cuya primera experiencia fue el PNEA, se llevó adelante el primer trabajo con mujeres rurales, a través de una experiencia piloto con grupos de mujeres campesinas de la localidad de Cachi, Salta, que luego se extendió a las provincias del NOA, creándose el “Programa de apoyo a pequeños productores del Noroeste Argentino (Programa NOA)”. El Programa NOA contribuyó inicialmente al relevamiento de información sobre la problemática de la mujer rural, cuestión que hasta entonces no había sido muy explorada. Por otro lado, los objetivos enunciados en el documento de proyecto revelaron la intención de trabajar y fortalecer el rol de la mujer en el ámbito rural, no ya desde el lugar atribuido tradicionalmente, sino a partir de la premisa de que las mujeres en el campo también deben ser incorporadas a la producción (Tiscornia y Alonso, 2013).

Estos dos programas (NOA y NEA) reflejaron la primera etapa de la incorporación de las mujeres campesinas a las políticas públicas de desarrollo rural. Al igual que la etapa que la sucede, la incorporación de esta perspectiva respondía sobre todo a la iniciativa de las agencias multilaterales de crédito, más que a una intención explícita del Estado de llevar adelante ese tipo de políticas. Y también se caracterizaron por tener un enfoque centrado en la mujer rural: estos programas, como expresión de las políticas públicas de desarrollo rural de la época, se propusieron involucrar a las mujeres en los procesos productivos, pero identificándolas como un grupo vulnerable, y a partir de allí constituyéndolas en beneficiarias directas; el cuestionamiento de los roles de género no estaba en el centro de la escena (Tiscornia y Alonso, 2013).

A mediados de los años '90, con la irrupción del enfoque GED, otros programas de desarrollo rural también financiados por el FIDA (PRODERNEA, PRODERNOA; más adelante PRODEAR, PRODERPA y PRODERI), comenzaron a incorporar esa mirada, desde una perspectiva transversal, que no implicaba un componente específico, sino la presencia de la perspectiva de género en todos los componentes del programa, y desde el momento de su diseño.

Este cambio de enfoque se basó en los resultados que arrojaron las evaluaciones de intervenciones previas, que reflejaban que las producciones típicamente femeninas a las cuales se les otorgaba créditos no resultaban económicamente rentables (elaboración de dulces o embutidos, artesanías, etc.) y reproducían los roles tradicionales de las mujeres. Por lo tanto, la nueva perspectiva se centró en la premisa de que los varones y mujeres que vivían en áreas rurales no estaban posicionados de igual manera frente al acceso y control de los recursos, y menos aún en relación a la participación en los espacios de decisión. Este supuesto fue el que comenzó a operar en el diseño de nuevas operaciones con financiamiento externo.

Esta nueva mirada se consolidó durante la primera década del siglo XXI, llegando hasta nuestros días. Ese momento puede ser identificado a partir de dos hitos: la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF), en 2008, y la creación de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), en 2010. La primera representó la jerarquización del desarrollo rural en el Estado nacional y la segunda se creó para gestionar y ejecutar la cartera de programas y proyectos con financiamiento internacional del (actual) Ministerio de Agroindustria de la Nación. A partir de allí, se consolidó la intención de que las políticas públicas de desarrollo rural comenzaran a ser pensadas en el marco de una misma lógica, aunque todavía no se hayan verificado avances en ese sentido. Sin embargo, en ambas instituciones cuando se habla de género y desarrollo rural se hace en términos de la necesidad e importancia de que la primera se transforme en un eje transversal de trabajo, a pesar de que se reconoce que el abordaje de género tiene una raíz importante en los organismos multilaterales de crédito que son los que financian la mayoría de los programas de desarrollo rural. Por lo tanto, esas instituciones influyen con sus propias políticas y definiciones, ya que en cada una de las operaciones que se negocian el enfoque de género forma parte de uno de sus lineamientos.

En términos generales, este período del desarrollo rural con perspectiva de género se caracterizó por reconocer y explicitar las problemáticas que afectan a las mujeres rurales,

centrándose en lo económico-productivo, y por trabajar en lo relativo al empoderamiento para la participación en espacios de representación pública. También se invirtió en capacitaciones dirigidas a los equipos técnicos provinciales para incorporar la perspectiva de género y se colaboró en darle visibilidad a la temática en ámbitos regionales, como por ejemplo en el MERCOSUR, a través de la activa participación de representantes del Estado en la Reunión Especializada para la Agricultura Familiar (REAF). Esto implicó trabajar tanto con mujeres como con varones, lo cual supuso (y sigue suponiendo) un gran desafío.



CAPÍTULO III. Marco conceptual

Este capítulo presenta las principales definiciones teóricas y conceptuales que serán tenidas en cuenta para analizar el caso de estudio presentado y para explicar las principales conclusiones a las que se arribe en este trabajo. Se trata de la lente a través de la cual se analizarán los procesos estudiados y por medio de la cual se pondrán en relación algunos hechos destacados que se desprenden del caso de estudio.

III.1. Implementación de las políticas públicas.

En primer lugar, es necesario plantear una definición de política pública. Si bien existen varias formas de definir el concepto, en *Introducción al análisis de las políticas públicas* (Jaime et. al., 2013) se puede encontrar un buen resumen que rastrea algunas de las principales definiciones. En primer lugar, Meny y Thoenig entienden a la política pública como el resultado de un actividad que se desprende de aquella autoridad con poder y legitimidad gubernamental. En segundo lugar, para Dye la dimensión relevante en la construcción del concepto está dada por la intención de la acción, es decir, por aquello que los gobiernos deciden hacer o no, En tercer lugar, está la definición de Oszlak y O'Donnel, quienes conciben a la política pública como un conjunto de acciones u omisiones que determinan las intervenciones del Estado en relación a un tema sobre el que tienen intereses otros actores de la sociedad. Por acción u omisión se plantea una determinada intención por parte del Estado; además en esta definición está presente también la dimensión relacional, ya que aparecen otros actores que plantean sus demandas a las que las políticas públicas responden, proceso que, por otro lado, no es lineal. En cuarto lugar, Aguilar Villanueva propone definir a las políticas públicas como aquel conjunto de acciones, que se estructuran alrededor de una intención, que se proponen alcanzar objetivos valorados por la

sociedad o resolver problemas que implican un beneficio público. Aquí es clave también la relación con otros actores, fundamentalmente con la ciudadanía que pone de relieve aquello valorado socialmente, y que pretende una respuesta de índole pública por parte de la acción gubernamental.

A los fines de esta investigación, resaltan las concepciones que tienen tanto Oszlak y O'Donnel como Aguilar Villanueva, en tanto se puede entender a la política pública como un conjunto de acciones intencionales, expresadas en la acción u omisión, que determinan la intervención del Estado en relación a algún tema y/o temas sobre los cuales están interesados otros actores, además del estatal, y donde hay determinados valores construidos alrededor de dicho interés o intereses. Son autores que ponen de relieve la relación con otras partes involucradas en la política pública, y dado el objetivo de este trabajo, resulta necesario tener en cuenta este tipo de definiciones. Además, en lo que a la cuestión de género se refiere es central considerar qué valor le dan los actores involucrados a esa dimensión de análisis, en tanto la política pública analizada podría direccionarse en sentidos más transformadores o más conservadores. Por lo tanto, si se entiende que el PRODEAR (y su implementación provincial, en este caso) forma parte de una política pública agropecuaria, se define también como un conjunto de acciones que intervienen en la población rural, con unos determinados intereses, que se supone son valorados por diferentes agentes estatales. Incorpora la perspectiva de género, porque también hay una intención en la intervención de direccionar las acciones hacia una respuesta gubernamental que considere el rol de las mujeres en la población destinataria del Programa, y que genere intervenciones para alcanzar ciertos parámetros de igualdad.

De acuerdo a los objetivos de la presente investigación, otro concepto que es necesario considerar es el de *implementación* de las políticas públicas. La cuestión de la implementación, en tanto momento del ciclo de las políticas, surge a partir de los años '70 cuando los fracasos de algunas iniciativas públicas y estatales comienzan a dejar de asociarse a la etapa del diseño, en

la cual el aspecto decisional tenía mayor relevancia. Para considerar una primera definición, Jaime et. al. (2013) observan que *“La implementación refiere al conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos observables. Es por ello que no puede ser concebida sólo como un momento, sino que debe ser entendida como un proceso complejo a través del cual los diversos actores involucrados ponen en marcha –intencionalmente– la conexión causal cristalizada en el diseño de la política”*.

Pressman y Wildavsky (1973), como autores pioneros en este campo de investigación, ponen el énfasis en la acción conjunta o cooperación para explicar los procesos de implementación de la política pública. Como en esta etapa de la política intervienen múltiples actores, con distintos puntos de vista y de decisión, es necesario estudiar la capacidad de construcción de consenso que tienen los actores intervinientes.

Interesado también en estos temas, Aguilar Villanueva en su compilación *La implementación de las políticas* (1993) recupera los trabajos de algunos autores que también definen el concepto. Van Meter y Van Horn (en Aguilar Villanueva, 1993) entienden que la implementación abarca a las acciones que realizan individuos o grupos, públicos o privados, para conseguir un objetivo previamente definido. Se puede tratar de acciones que se llevan adelante momentáneamente para transformar las decisiones en propuestas de carácter operativo, o de esfuerzos sostenidos en el tiempo para conseguir cambios más importantes.

Los autores suelen diferenciar el concepto de implementación del de evaluación; mientras que el primero alude a aquellos factores que contribuyen a que se realice o no el objetivo de la política, el segundo se encarga de entender las consecuencias de las decisiones. Por lo tanto, el modelo de análisis que Van Meter y Van Horn proponen no apunta a comprender los resultados finales de las acciones gubernamentales, sino a medir y explicar el desempeño de la misma.

Por su parte, Rein y Rabinovitz (en Aguilar Villanueva, 1993) entienden que la implementación es aquel terreno que existe entre los insumos de una política (planteados en el diseño de la misma) y sus resultados. Para estos autores, la implementación supone una desviación respecto de los objetivos declarados de la política y una transformación que se da en la práctica misma.

En función de lo expuesto, considero que el estudio de la implementación supone analizar aquello que sucede en una cadena de acciones, que difícilmente sea lineal o racional. Se producen hechos, sucesos y decisiones, interrelacionadas e influenciadas entre sí, que dan lugar a procesos de cooperación pero también de conflicto y contraposición de intereses. En conformidad con Jaime et. al. (2013), lo que se resuelve durante la fase de implementación son las tensiones entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y lo que presenta cada situación específica, entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre lo posible y lo deseado, y entre los mandatos políticos y las demandas de los usuarios de los servicios. Eso supone que la política pública, entonces, se involucre en las resistencias que suponen realidades sociales cristalizadas, escasez de recursos, relaciones de poder y conflictos de intereses. (Jaime et. al., 2013).

El estudio de un proceso de implementación permite poner de relieve algunas dimensiones de la política pública, que difícilmente puedan verse en otros momentos, como en el diseño o en la evaluación. A través del análisis de la implementación de un programa, como es en el caso de esta investigación, se pueden ver las distancias que existen entre lo inicialmente planteado y lo que efectivamente sucede, los conflictos o las convergencias que conducen a determinado resultado, las resignificaciones que se producen a partir de determinados juicios de valor o de restricciones que surgen de imprevisto; también se puede entender a la política pública como un proceso y no como un procedimiento ni como un compartimento estanco dentro del Estado. Esta perspectiva, convoca a considerar el posicionamiento y las intenciones de diferentes actores involucrados, tanto estatales como no estatales, corriéndose de la idea de autoridad que

aplica una política, con una intención clara y determinada. A los fines de este trabajo, todas las dimensiones que enumeran los diferentes autores son útiles para comprender un proceso de implementación de un programa de política agropecuaria.

La noción *régimen de implementación* propuesta por Stoker (en Aguilar Villanueva, 1993) resulta útil para operacionalizar el análisis de la implementación de las políticas públicas. El autor parte de considerar que en los sistemas federales de gobierno se genera competencia entre determinados valores de la política, como por ejemplo entre liderazgo centralizado vs. dispersión de autoridad. En función de ello, observa que: “(...) *valorar la dispersión de la autoridad implica examinar la implementación partiendo de la base hacia la cúspide. En este caso, el conocimiento es particular y se circunscribe a las situaciones específicas; la tarea de análisis consiste en comprender los problemas, los puntos de vista y la interacción de quienes participan en la implementación, situándose en el momento y lugar precisos en los que los programas públicos hacen contacto con los ciudadanos (...) la selección de un modelo conceptual del proceso de implementación supone optar por hacer énfasis en un valor federalista en detrimento de otro*” (Stoker, en Aguilar Villanueva, 1993: 374).

En ese sentido, Stoker operacionaliza el concepto de implementación al traducirlo en la definición de un régimen, entendido como un ordenamiento político y organizativo que institucionaliza valores para la toma de decisiones públicas. “*Un régimen de implementación puede ser considerado como un arreglo entre los participantes en la implementación, que identifica valores que deben acatarse durante ese proceso y proporciona un marco organizativo para la promoción de valores*” (Stoker, en Aguilar Villanueva, 1993: 376). En este marco de análisis cobra relevancia la idea de cooperación, que el autor reconstruye a partir de las teorías de cooperación de las relaciones internacionales, para entender cuáles son los ordenamientos más proclives a generar contextos que permitan a los actores cooperar entre sí para alcanzar los objetivos de la política. También define a los regímenes como aquellas instituciones que

cristalizan normas, reglas, procedimientos, etc., para la toma de decisiones; los regímenes proporcionan orden y promueven la cooperación.

A los fines de la construcción del marco teórico para la presente investigación, se retomará también el aspecto de lo local que Chiara y Di Virgilio (2005) articulan a la definición de Stoker, entendiendo así que un *régimen local de implementación* abarca al conjunto de condiciones que desde distintas dimensiones -funcional, material y política, organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas en el nivel local. Este concepto permite identificar el conjunto de condiciones que regulan las actividades comprendidas en una determinada intervención. Lo “local” es definido como el territorio configurado por la historia de relación entre los actores y por las cuestiones que los ponen en esa relación. No apela necesariamente a la escala micro (barrial, vecinal o municipal), sino que permite construir la propia definición de la ubicación territorial. Esta conceptualización tiene efectos en la definición de los actores locales y en las relaciones que entre ellos se construyen. Para las autoras, un actor se constituye en “actor de lo local” en la medida en que actúa en relación a cuestiones socialmente problematizadas en la escena definida como tal. Desde esta perspectiva, es la acción la que define la inclusión como actor en los procesos locales; en alguna situación un actor puede ser definido como actor local y no serlo en otra (Chiara y Di Virgilio, 2005).

Dentro de esta perspectiva de análisis, las relaciones entre los actores locales construyen el entramado de intereses locales, a partir de los recursos, restricciones y resistencias en que se inscribe la gestión de la acción pública (políticas, programas, proyectos). Es en el marco del entramado local más que en las relaciones institucionales formales que los actores toman decisiones sobre el uso de recursos comunes con respecto a un determinado problema. El entramado de intereses preexiste a las políticas y también es modificado por ellas. En el trabajo de Chiara y Di Virgilio, el concepto de entramado de intereses opera como mediación entre el concepto de actor y el concepto de régimen local de implementación.

La importancia de investigar un fenómeno desde su nivel local radica en que se constituye como un espacio privilegiado para estudiar las relaciones y entramado de intereses que se construyen para llevar a cabo una política y conseguir la concreción de sus objetivos, y también para comprender aquellos intereses preexistentes en la escena local, antes de que llegue la política pública específica, y que pueden a su vez ser modificados por el marco institucional que ella propone, o resignificar los dispositivos implicados en ella e, incluso, los resultados esperados. Además también es el espacio donde se construye la toma de posiciones de los actores con respecto a un tema, ya que desde la perspectiva de lo local hay un condicionamiento espacial y temporal y de intereses y estrategias. Todo esto contribuye a la configuración de la agenda de los niveles locales, por lo que los programas o políticas cuando se implementan localmente se constituyen en recursos que los actores locales tienen para operar en torno a las problemáticas definidas a ese nivel. En ese sentido, Massolo (2002) retoma la definición de José Arocena sobre “lo local”: “(...) *es una noción relativa vinculada a lo global en interacción mutua, que plantea el desafío de mantener una apertura total a lo particular, a la vez que la capacidad de analizar formas de inscripción de lo universal en lo particular*”. Y además agrega que lo local está ligado a un territorio, contiene un sistema de relaciones sociales y es entendido como una división político-administrativa entre un estado subnacional y el estado nacional. Sin embargo, es una dimensión que adquiere sentido cuando se la mira “desde afuera y desde arriba”, y en ese sentido cualquier territorio puede constituirse en local, ya sea un país mirado desde el nivel de continente, una región mirada desde el nivel país o una provincia mirada desde el nivel región (Massolo, 2002).

Por lo tanto, Chiara y Di Virgilio sostienen que la pregunta sobre cómo se modifican los programas cuando se implementan en el nivel local sólo puede responderse si se observan las interacciones entre unidades gubernamentales (o niveles) y si se reconstruyen las características del *régimen de implementación local* que está siendo observado, y este argumento resulta central

a los fines de la intención de este trabajo, que tiene que ver con el análisis en profundidad de un proceso específico de implementación de un programa, como parte de un conjunto de políticas públicas, definidas a nivel central y ejecutadas a nivel provincial, en el marco de ciertas funciones políticas y administrativas descentralizadas.

Ana Laura Rodríguez Gustá (2014) en su artículo sobre los efectos disímiles que tienen los programas de transferencia condicionada⁷, plantea la relevancia de analizar las desigualdades de género a nivel de lo local. En primer lugar, es en ese nivel de desagregación donde esas desigualdades se reproducen con mayor nitidez; la dinámica territorial permite entender la reproducción de los factores asociados al género que operan en determinado contexto. Y, en segundo lugar, la resolución de las necesidades, “quién necesita qué” se dirime a nivel local. Rodríguez Gustá retoma a Haney en la afirmación de que “(...) *las acciones locales de implementación de políticas públicas conforman regímenes institucionales de género, lo que supone adoptar una visión del Estado como un entramado de relaciones entre los ejecutores, en terreno, y la población destinataria. Estos regímenes institucionales estarían enmarcados, entre otros factores, en las ideologías propias de las instituciones locales y en las características de los actores que dominan las redes territoriales*” (Rodríguez Gustá, 2014: 560).

La conclusión a la que llega la autora remite, de algún modo, al tema general del presente estudio, que tiene que ver con el análisis de la implementación de las políticas públicas, a nivel local, para comprender así qué factores influyen y qué interrelaciones suceden para que una misma política diseñada a nivel global y nacional, tenga efectos disímiles en su implementación local.

⁷ Los programas de transferencia condicionada se basan en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que éstas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas (controles de salud, asistencia escolar de los hijos, contraprestación laboral específica, etc.). En el artículo de Rodríguez Gustá se analiza específicamente el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que fue el primer programa de transferencia de ingresos masivamente aplicado en la Argentina, sin precedentes por su cobertura en la historia del país. El mismo surgió durante la aguda crisis económica, social y política de los años 2001 y 2002.

CAPÍTULO IV. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y la perspectiva de género.

Este capítulo describe al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el organismo internacional que prestó el financiamiento externo para el PRODEAR e intervino en la configuración de las definiciones estratégica del mismo. La descripción se centra en los lineamientos y/o posicionamientos de la institución con respecto al enfoque de género en las operaciones de crédito que impulsa con diferentes países. Se analizan documentos institucionales que dan cuenta sobre cómo desde el FIDA se planteó el tema en diferentes momentos de la trayectoria del organismo, para arribar al posicionamiento correspondiente en la época que se diseñó y ejecutó el PRODEAR.

El FIDA es una de las instituciones más relevantes que formaron parte del caso de estudio, y por eso es necesario incorporarlo en esta investigación y conocer, a través de documentos escritos, cuáles son sus ideas con respecto a la perspectiva de género en el desarrollo rural que se impulsan desde la institución. Por último, la descripción que presenta este capítulo permitirá concluir en qué medida la implementación local de la perspectiva de género en el PRODEAR apeló o no a las propuestas impulsadas desde el organismo financiador.

IV.1. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola: su presencia en Argentina y principales lineamientos para el desarrollo rural y la perspectiva de género.

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) es una institución financiera internacional y un organismo especializado de las Naciones Unidas dedicado a erradicar la pobreza y el hambre en las zonas rurales de los países en desarrollo. El FIDA se creó en 1977 como uno de los principales resultados de la Conferencia Mundial sobre Alimentación de 1974 y como respuesta a las sequías y hambrunas que afectaron a África y Asia en los años

precedentes. *“En el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) invertimos en la población rural, capacitándolos para aumentar su seguridad alimentaria, mejorar la nutrición de sus familias y aumentar sus ingresos. Los ayudamos a construir resiliencia, expandir sus negocios y hacerse cargo de su propio desarrollo.”* (FIDA, 2018: www.ifad.org).

El primer préstamo del FIDA a Argentina fue aprobado con el objetivo de reducir la pobreza rural mediante créditos con asistencia técnica para pequeños productores agropecuarios. A partir de entonces, las intervenciones del organismo se cristalizaron en 5 programas, que suman en la actualidad un total de USD 158 millones.

Las políticas y operaciones del Fondo han reflejado y puesto en práctica las conclusiones, teorías y acciones que fueron formuladas y perfeccionadas en el debate mundial sobre la equidad de género. Desde el inicio de los años ochenta, las mujeres fueron explícitamente incorporadas en las iniciativas cofinanciadas por el FIDA. Sin embargo, fue, y es, muy difícil implementar un enfoque integral de equidad de género en la mayoría de las intervenciones. En la perspectiva de Vargas Lundius (2007: 133), la principal razón consiste en la falta de estrategias claras y de herramientas suficientes para que los técnicos y técnicas operacionalicen los conceptos de género durante la etapa de ejecución.

Los programas del FIDA formulados en la década de 1980 tenían un componente específico para las mujeres y promovían acciones destinadas específicamente a ellas, tal como se mencionó en el capítulo anterior respecto de los primeros programas argentinos de desarrollo rural. En los más recientes, la idea de “equidad de género” se incorporó de manera transversal, en todos los componentes y actividades. Las mujeres debían formar parte integral del grupo total de beneficiarios/as y, por lo tanto, se suponía que recibirían los mismos beneficios y servicios que los participantes varones (Vargas Lundius, 2007: 133).

De esta manera, y siguiendo la corriente de pensamiento respecto al enfoque de género en el desarrollo, el alcance de la igualdad de género dentro de la institución fue adquiriendo cada

vez mayor importancia, como objetivo en sí mismo e instrumento de reducción la pobreza. Se promovieron acciones como ampliar el acceso de las mujeres a bienes de producción (capital, tierra, conocimientos y tecnología), así como el control que ejerce sobre ellos, reforzar la autonomía de las mujeres y su capacidad de tomar decisiones relacionadas con los asuntos comunitarios y de representar a las instituciones locales, mejorar su bienestar y aligerar su carga de trabajo, facilitándole el acceso a servicios e infraestructuras rurales básicos.

Para hacer explícito su posicionamiento respecto al tema, desde el FIDA se produjeron documentos oficiales donde se plasman los elementos principales que hacen a este enfoque de trabajo y que reflejan la postura y trayectoria institucional en relación a su política de igualdad de género: el Plan de Acción para 2003-2006 y el documento de Política sobre Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer (aprobada en 2012, como continuación del primer Plan de Acción) son relevantes para esta investigación. Las principales definiciones conceptuales del organismo reflejan su posicionamiento en torno a cómo entiende las políticas de género y su materialización. Por ejemplo, la *incorporación de los aspectos de género* es entendida como un proceso mediante el cual la reducción de las diferencias entre mujeres y varones para acceder a las oportunidades de desarrollo y conseguir la igualdad se convierte en parte íntegra de la estrategia, las políticas y las actividades de la organización. En el ámbito de las actividades concretas, supone evaluar las consecuencias para mujeres y varones de las medidas previstas en todas sus operaciones, y asegurarse que tanto las preocupaciones y experiencias de las mujeres como las de los varones se tengan en cuenta al diseñar, ejecutar, supervisar y evaluar las actividades de desarrollo⁸ (FIDA, 2003).

⁸ El compromiso del FIDA para lograr la equidad de género y potenciar el papel de la mujer ha quedado expuesto en una serie de documentos emblemáticos, como son el documento de política de 1992 titulado “Estrategias del FIDA para el adelanto económico de la mujer rural pobre”; los documentos del FIDA en materia de préstamos; las estrategias regionales elaboradas en 2001; y, en algunas divisiones regionales, los documentos específicos sobre el enfoque en materia de género. Su compromiso también se subraya en el Marco Estratégico del FIDA 2002-2006.

Los conceptos teóricos fundamentales que los referentes del FIDA retoman de la teoría de género también configuran el posicionamiento de la política del organismo. Las definiciones que se presentan a continuación fueron elaboradas por los equipos técnicos del FIDA en el documento: “Incorporación de una perspectiva de género en las actividades del FIDA. Plan de Acción para 2003-2006” (FIDA, 2003).

- **Género:** se refiere a las expectativas culturales respecto de los roles y comportamientos de varones y mujeres. A diferencia del sexo biológico, los roles de género y los comportamientos y relaciones entre varones y mujeres (relaciones de género) van cambiando a lo largo del tiempo, incluso si ciertos aspectos de estos roles derivan de las diferencias biológicas entre los sexos.

- **Igualdad de género:** varones y mujeres tienen las mismas posibilidades, u oportunidades en la vida, de acceder y controlar recursos y bienes sociales, políticos, culturales y económicos. La igualdad de género persigue la igualdad de oportunidades, y para ello a veces es necesario potenciar la capacidad de quienes tienen un acceso limitado a los recursos, o bien crear esa capacidad.

- **Equidad de género:** es el trato imparcial a mujeres y varones, según sus necesidades respectivas, ya sea con un trato equitativo o con uno diferenciado pero que se considera equivalente por lo que se refiere a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las posibilidades. En el ámbito del desarrollo, para lograr la equidad de género es necesaria la incorporación de medidas específicas que compensen las desventajas históricas y sociales que arrastran las mujeres.

- **Potenciación (empowerment):** hace referencia a la capacidad de toda persona para tomar las riendas de su propia vida, alcanzar sus propios objetivos, vivir de acuerdo con sus propios valores, llegar a ser autosuficiente y tener la posibilidad de elegir e influir —tanto de manera

individual como colectiva— en las decisiones que afectan a su vida. Es un proceso que exige la creación de las condiciones imprescindibles para que mujeres y varones adquirieran los recursos, los conocimientos, la representación política y la capacidad de organización necesarios.

El FIDA cristaliza su postura con respecto a las políticas de igualdad de género en documentos formales, que son difundidos entre las instituciones que implementan sus programas, y que forman parte del marco conceptual a partir del cual se formulan las iniciativas. Así el “Plan de Acción para 2003-2006” formó parte del Marco Estratégico 2002-2006 del FIDA, en el cual se establecía cómo la institución contribuía al logro de objetivos de desarrollo del Milenio. En dicho Plan se establecieron unas normas mínimas y un marco común conforme a los cuales cada división regional (las oficinas que el organismo tiene en cada una de las regiones del mundo) elaboraba las estrategias y enfoques concretos. Cada división determinaba cómo alcanzar los objetivos establecidos, con qué recursos y en qué plazo de tiempo, e incorporaba esas medidas en sus planes de trabajo y presupuestos. Los plazos y las modalidades variaban según lo integrada que estaba la dimensión de género en los distintos aspectos de la labor de cada división y la situación en materia de género en que se hallaban los países que abarque. Sin embargo, estableció un marco común para las estrategias concretas en cada región y país, pero también para las actividades programáticas que dependían directamente del FIDA. Los principios rectores sobre su política de igualdad de género fueron los siguientes: i) fomentar la capacidad de la mujer como condición esencial para reducir la pobreza y la malnutrición (desde esa perspectiva, la desigualdad de género es causa y consecuencia de la pobreza y sus manifestaciones); ii) considerar los diferentes roles y necesidades tanto de varones como de mujeres, en el diseño y ejecución de un proyecto, a los fines de lograr intervenciones de desarrollo más eficaces; iii) potenciar el papel de la mujer para que adquiera las capacidades necesarias que le permitan participar en procesos de desarrollo y toma de decisiones. El Plan también distinguía entre

aquellas operaciones que se implementaban territorialmente y aquellas que se planteaban a nivel institucional. Lo que se denominaba como territorial es lo que luego se cristalizaba en las operaciones de crédito con los distintos países. En este primer período, para el FIDA fue un desafío (según el Plan de Acción) aplicar enfoques innovadores y eficaces para corregir brechas de género y mejorar la representación de las mujeres pobres en zonas rurales.

Como en el Plan de Acción no se contemplaron enfoques concretos de desarrollo para trabajar directamente con mujeres, las acciones que se propusieron sólo se plantearon en un plano general:

- lograr impacto en el ciclo del proyecto: en reducción de la pobreza y en el fomento de la temática de género en los países donde se implementan programas;
- lograr que se integren plenamente las cuestiones de género desde el convenio de préstamo y en el diseño del proyecto. Los textos del convenio debían recoger las cláusulas relativas a las cuestiones de género que aparecen en las Condiciones Generales para la Financiación del Desarrollo Agrícola del FIDA;
- garantizar que mujeres y varones participen y se beneficien de las actividades del proyecto de manera equitativa, concibiendo actividades concretas y asignando expresamente recursos de los planes de trabajo y presupuestos anuales para apoyar la incorporación de los aspectos de género y la potenciación del papel de la mujer;
- apoyar la incorporación de los aspectos de género durante la supervisión, garantizando el seguimiento y la evaluación (SyE) periódicos de los avances en la incorporación de los mismos.

En 2012, la Junta Ejecutiva del FIDA aprobó su nueva “Política igualdad de género y el empoderamiento de la mujer”, dando un paso más allá del anterior Plan de Acción de Género. Esta política fue considerada fundamental para lograr la meta general del nuevo Marco

Estratégico del FIDA (2011-2015), y se basó en la experiencia demostrable condensada en programas anteriores. Se propusieron tres objetivos estratégicos a partir de la evidencia que demostraba que las mujeres tienen un acceso considerablemente menor que los varones a activos y servicios para aumentar su productividad, y que están insuficientemente representadas en los comités de gestión de los recursos naturales y los grupos de usuarios. Esos objetivos fueron: i) promover el empoderamiento económico para permitir que las mujeres participen en actividades económicas rentables y beneficiarse de ellas; ii) dar a las mujeres y a los varones la oportunidad de expresarse en condiciones de igualdad e influir en las instituciones y organizaciones rurales; iii) lograr un equilibrio más equitativo en la carga de trabajo y en la distribución de los beneficios económicos y sociales entre mujeres y varones.

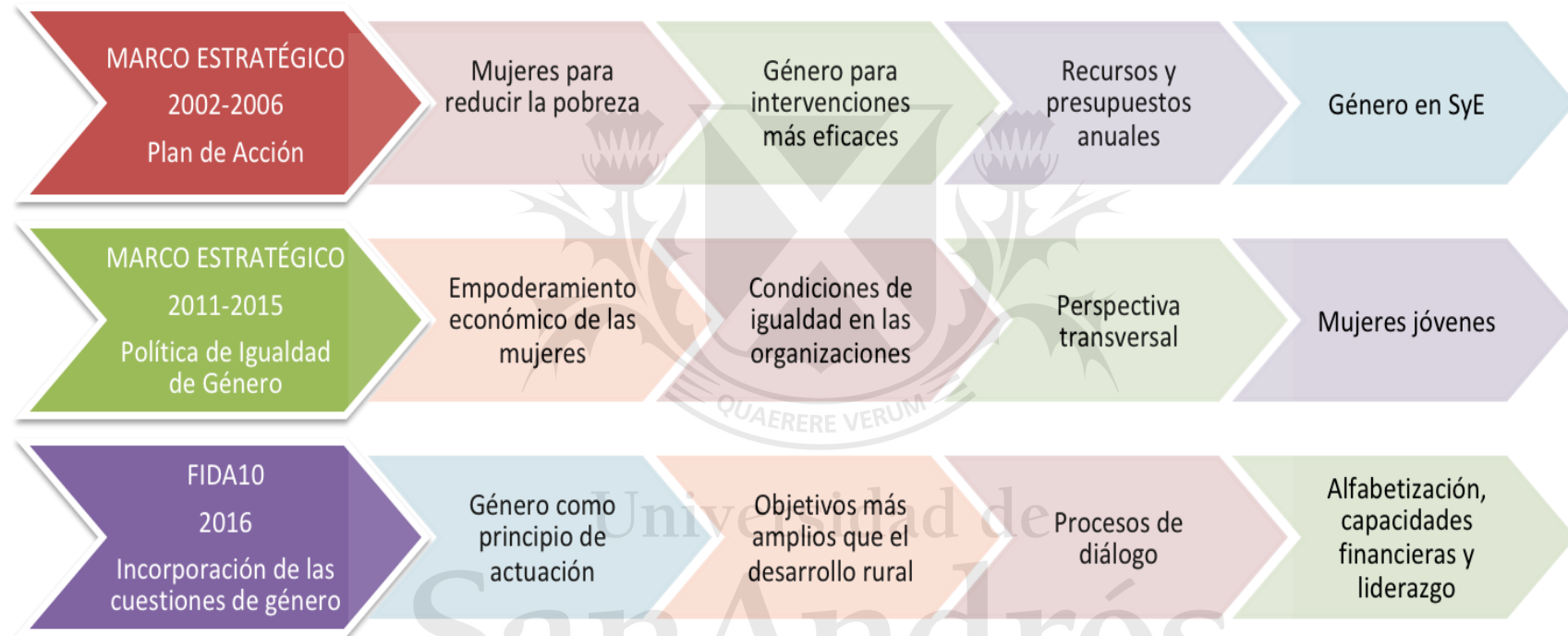
A diferencia de su política anterior, en esta oportunidad desde el FIDA se avanzó más en términos de proponer acciones concretas para alcanzar sus objetivos: i) abordar la igualdad de género como tema transversal; ii) utilizar el análisis de género como metodología para comprender las diferentes funciones, intereses y prioridades de mujeres y varones, y adaptar políticas, programas y proyectos en consecuencia; iii) ejecutar actividades específicas para mujeres, para así abordar los desequilibrios existentes en cuanto a las oportunidades económicas y profesionales, la adopción de decisiones y la carga de trabajo; iv) trabajar con las mujeres jóvenes de las zonas rurales para que tengan oportunidades de desarrollo económico y social durante la identificación y el diseño de proyectos; v) aplicar un aprendizaje continuo (lecciones aprendidas) basado en la experiencia sobre el terreno para elaborar enfoques más eficaces; vi) generar datos que sirvan como base para la promoción y el diálogo sobre políticas.

Finalmente, en el año 2016, la igualdad de género se incorporó como uno de los cinco principios de actuación del Fondo, que forman la base de la identidad y los valores de la institución. En los documentos institucionales “Plan de Acción” y “Política de igualdad de Género” que se describieron en este capítulo, desde el FIDA se asumía la perspectiva de género

como algo separado de sus principales enunciamientos, ya que si bien plasmaba un plan de acción en función de su marco estratégico, éste no reflejaba un camino de acciones concretas sino que redundaba en declaraciones de principios. A partir de 2012 dio un paso más en ese sentido, pero recién en 2016 la igualdad de género pasó a tener el “mismo estatus” que el resto de sus valores programáticos. A partir de la puesta en marcha de la Décima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA10), desde el organismo se propuso lograr objetivos que van más allá de los estrictamente productivos y vinculados con el desarrollo rural. De manera explícita, se habla de la necesidad de encarar procesos de diálogo político para implementar metodologías basadas en los hogares, la alfabetización funcional, la competencia financiera y las habilidades de liderazgo: *“Guiado por su política de género, validada por la revisión de medio término realizada en 2016, el FIDA (...) consolidará su posición en la adopción de medidas innovadoras para promover el empoderamiento de la mujer rural en FIDA10”* (FIDA; 2017).



Diagrama 1. Síntesis de la política de género del FIDA y sus cambios a lo largo del tiempo



Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, para terminar este capítulo es posible establecer que la forma en que desde el FIDA se construyó la *cuestión de género* a lo largo de los años se asocia a una interpretación binaria de las desigualdades, entre varones y mujeres, que asumen relaciones asimétricas a favor de los primeros y en detrimento de las segundas. En función de esta mirada, se proponen acciones e intervenciones para igualar a las mujeres a través de los programas de desarrollo rural, apuntando a incorporarlas como destinatarias, a ampliar su acceso a los bienes de producción o a impulsar su autonomía, principalmente económica. También aparece la asociación entre incorporación de las mujeres y la reducción de la pobreza, ya que se considera que las mujeres poseen cierta capacidad para contribuir a ese objetivo, lo cual de alguna manera escencializa su rol en los procesos de desarrollo. Al respecto, Ferro (2013) sostiene que esta equiparación “género/pobreza rural” trae aparejados problemas metodológicos y conceptuales “(...) ya que la “pobreza”, como realidad susceptible de cambio, es un factor que incide poco en la dinámica de un orden de género asimétrico, situado temporal y espacialmente. Los escasos pero significativos estudios etnográficos, sociológicos e históricos de las capas farmers medias y altas de la estructura agraria evidencian que también están constituidas por equivalentes relaciones de género profundamente patriarcales y, por ende, asimétricas (Stølen, 1991, 1998, 2004)” (Ferro, 2013: 37).

Como se verá más adelante, los principales aspectos planteados en los documentos del FIDA se reflejaron, en mayor o menor medida, en los lineamientos de género del PRODEAR, contribuyendo así a reproducir la *cuestión de género* en los programas de desarrollo rural. A simple vista en los documentos de diseño del PRODEAR no surge algún tipo de innovación o reposicionamiento con respecto a la política de género del FIDA. A los fines del presente trabajo, y considerando los objetivos planteados, vale la pena preguntarse en qué medida la implementación local absorbe o resignifica la perspectiva de género, en función de sus propios intereses, cómo se va conformando el régimen que describe Stoker, en términos de

ordenamientos políticos e institucionales y cuáles son los arreglos que los actores involucrados consideran.



CAPÍTULO V. Programa de Desarrollo de Áreas Rurales.

En el presente capítulo se presenta de manera detallada y descriptiva el caso de estudio seleccionado. Se explica qué es el PRODEAR y en qué consistió, los componentes que le dieron forma y a través de los cuales se organizó su ejecución y el marco de organización y gestión previsto en el documento de diseño. Esta descripción posibilita observar cómo quedó conformado el ordenamiento político e institucional, según las funciones y responsabilidades que el diseño le otorgaba tanto a la coordinación nacional como a las coordinaciones provinciales. También se presenta una descripción de la estrategia de género del Programa, según el documento de diseño y el Manual Operativo. A los fines de operacionalizar la abundante información que presenta el documento de diseño, se construyeron dimensiones descriptivas de la estrategia de género, que son presentadas a lo largo del capítulo.

Todas las evidencias presentadas en este apartado dan cuenta de las características que adquirió el PRODEAR. Esta configuración permite pensar la construcción de un régimen local de implementación de la perspectiva de género.

V.1. El PRODEAR: breve descripción.

A mediados de 2005 se inició el proceso de negociación para una nueva operación en Argentina entre el Gobierno Nacional, en ese entonces representado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos –SAGPyA-, y el FIDA. Con este nuevo préstamo las acciones financiadas por el FIDA adquirirían un carácter nacional (todas las provincias podían adherirse al Programa), luego de haber financiado programas regionales (PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA). En junio de 2006 el FIDA aprobó la continuación de la nueva operación.

Entre las lecciones aprendidas a partir de la ejecución de los dos programas regionales antecedentes, el FIDA destacaba, como un activo para futuras intervenciones la experiencia de colaboración con los gobiernos provinciales en el diseño y ejecución de los programas financiados por el organismo, al mismo tiempo que consideraba que tenía que haber más articulación entre instrumentos o programas nacionales y provinciales, y con organismos dedicados al desarrollo rural. Estas consideraciones formaron parte de los criterios con los cuales se comenzó a diseñar el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), y fueron incorporadas en el documento de Evaluación ex ante del Programa⁹. Se contempló que las autoridades provinciales y locales se involucraran activamente en el desarrollo rural, y de esta forma, el FIDA además de corresponderse con los criterios de federalismo de la Argentina, resaltaba la importancia y necesidad de incorporar la mirada de “lo local” y sus relaciones específicas.

El PRODEAR se enmarcó en las políticas nacionales de reducción de la pobreza, con especial atención a la agricultura familiar¹⁰, de acuerdo también al Marco Estratégico 2002-2006 del FIDA. Retomó los aprendizajes del PRODERNEA y PRODERNOA, enfocando los objetivos y acciones en aquellos factores que se habían evaluado como eficientes para conseguir las metas de desarrollo, corrigiendo a su vez los elementos obstaculizadores.

⁹ El Informe de Evaluación Ex Ante es considerado el documento de diseño del Programa, ya que allí quedan plasmados tanto sus objetivos, como su alcance, su justificación, los componentes, el marco de organización y gestión, los costos y financiamiento y la definición y elección de los beneficiarios. Es elaborado por referentes del FIDA, a través de una Misión especial del organismo, según los acuerdos establecidos para la Argentina y las recomendaciones del COSOP (Country Strategy Opportunities Paper); se consideran las lecciones de experiencias derivadas de proyectos ejecutados o en ejecución en el país, y de otros proyectos financiados por el FIDA en la región.

¹⁰ “El Programa se inscribe en las estrategias nacionales de cohesión e inclusión social de los habitantes del sector rural de Argentina, promoviendo la creación de condiciones para un desarrollo sostenible de las áreas rurales en el marco de las economías regionales.” (FIDA, 2006).

El objetivo general del Programa fue lograr la efectiva integración de las familias rurales pobres a la vida social y económica del país, desarrollando capacidades en la población rural organizada para incorporarse a una dinámica de desarrollo sostenible que les permitiera incrementar sus ingresos, mejorar sus condiciones de vida y facilitar su participación en los procesos de desarrollo del territorio, con una perspectiva de equidad de género y con un uso sustentable de los recursos naturales (FIDA; 2006). Los objetivos específicos consistieron en:

i) apoyar y fortalecer asociaciones de la población objetivo, contribuyendo al fomento de sus capacidades y conocimientos, para su activa y plena participación en los procesos de desarrollo comunitario y en los órganos de decisión correspondientes; y promover la equidad social y de género, la incorporación de los jóvenes a actividades productivas, la preservación del ambiente y de la cultura aborígen, y el desarrollo integral del territorio; ii) facilitar el acceso de la población objetivo a recursos y factores productivos y su incorporación a actividades en la cadena de valor de sus productos, apoyando la formación de mercados de servicios financieros y no financieros y transformando actividades económicas agropecuarias y no agropecuarias de subsistencia, en negocios rurales rentables y orientados al mercado; iii) insertar las acciones del Programa en las líneas de política de desarrollo rural del Gobierno de la República Argentina, que apuntan a dinamizar las economías regionales y territoriales, y fortalecer la articulación interinstitucional y entre programas, para potenciar el desarrollo rural (FIDA, 2006).

V.1.1 Población objetivo

En el diseño del Programa se definió a la población objetivo¹¹ como la *población rural pobre mayor de 14 años que reside en las diez provincias seleccionadas*¹²; todas las provincias

¹¹ Información extraída del documento de Evaluación ex ante del PRODEAR; FIDA, 2006.

¹² Las diez provincias seleccionadas para formar parte del PRODEAR, al momento de su diseño, fueron: Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe, Mendoza y San Juan. A excepción de Formosa, La Pampa y Santa Fe, el resto de las provincias implementaron, en mayor o menor medida el Programa. Durante la etapa de ejecución fue agregada la provincia de Santiago del Estero.

sumaban 2,13 millones de personas, agrupadas en unos 590 000 hogares¹³. Se utilizaron criterios de inserción económica para establecer los destinatarios directos de Programa, llegando a la suma de 19.450 productores, cantidad que correspondía al 11% de la población objetivo en las provincias seleccionadas, inicialmente identificada. Adicionalmente se agregó a la población indígena, que representaban 1.950 hogares¹⁴.

V.1.2 Componentes

La ejecución del Programa se organizó en tres componentes¹⁵: i) Fortalecimiento del capital humano y social, ii) Desarrollo de negocios rurales, y iii) Desarrollo institucional, los cuales se implementaron a través de los siguientes instrumentos: a) la formación de emprendedores juveniles, b) el Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes (FACA), c) el Fondo para Iniciativas Comunitarias (FIC), y d) el Fondo de Capitalización de las Organizaciones (FOCO).

Universidad de
San Andrés

¹³ Se estima una relación estadística de 3,6 personas por hogar, según los datos que se habían tenido en cuenta para la etapa de diseño, que correspondían al Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares de 2001.

¹⁴ Los 19.450 productores identificados con sus familias y otros beneficiarios indirectos totalizan cerca de 68.000 personas. Del total de beneficiarios directos, 11.540 fueron considerados pequeños agricultores, 3.900 integrantes de comunidades aborígenes y 4.010 jóvenes rurales

¹⁵ Información extraída del documento de Evaluación ex ante del PRODEAR; 2006

Cuadro 1. Descripción de los componentes del PRODEAR.

Componentes	Objetivos	Instrumentos Acciones
1. Fortalecimiento del capital humano	Potenciar las capacidades de las organizaciones/grupos y sus asociados/as, para que participen en los planes de desarrollo local o territorial y en el componente de Desarrollo de Negocios Rurales.	a) Formación de emprendedores juveniles b) Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes (FACA) c) Fondo para Iniciativas Comunitarias (FIC)
2. Desarrollo de Negocios Rurales	Provocar un cambio de visión y actitudes en la población objetivo en relación a los negocios, a través de capacitaciones, asistencia técnica y apoyo financiero, y vincular a productores/as y organizaciones a las cadenas de valor y los mercados dinámicos	a) Fondo de Capitalización de las Organizaciones (FOCO)
3. Desarrollo Institucional	Procurar la eficiente ejecución, promover el diálogo sobre políticas y estrategias de reducción de la pobreza y desarrollo rural, asegurar una adecuada coordinación de las acciones del Programa, sistematizar experiencias y divulgar resultados e innovaciones y propiciar la articulación del Programa con diversas organizaciones y actores públicos o privados	a) Fortalecimiento de la capacidad institucional en los órganos provinciales b) Implementación de programas de información y comunicación de temáticas de desarrollo rural c) Realización de seminarios, talleres y otros eventos de capacitación para el personal de las UPEs, autoridades provinciales y municipales

Fuente: elaboración propia, en base al documento de Evaluación ex-ante del PRODEAR (2006).

V.1.3 Organización y gestión

El PRODEAR se diseñó para ser implementado en el ámbito de la por entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (actual Secretaría de Agroindustria), a través de una coordinación nacional, replicando el esquema con el que ya habían trabajado los programas predecesores. La coordinación nacional contó con un equipo técnico y administrativo que dio apoyo a las unidades de ejecución provinciales, especialmente en temas de mercado, género, capacitación y desarrollo de negocios, así como en la formación y operación de los sistemas provinciales.

En base a la experiencia de ejecución que se había tenido con otras operaciones del FIDA en Argentina, se estableció que la Unidad de Coordinación Nacional (UNC) tenía que tener un rol activo en la definición de políticas y estrategias de intervención, sin restringir sus funciones sólo a la fiscalización o control. Sin embargo, se mantuvo la estructura de ejecución descentralizada, y por lo tanto se conformaron Unidades de Ejecución Provincial (UPE) cuyas funciones más importantes fueron: i) ordenar, dirigir y canalizar recursos a programas de promoción y difusión del Programa y de su oferta, a los fines de incorporar al mismo asociaciones de productores que cumplan condiciones preestablecidas, ii) integrar las comisiones e instancias interinstitucionales requeridas, para la recepción, análisis y aprobación de solicitudes de incorporación, iii) promover la formación de mesas y foros de diálogo entre instituciones, productores y privados, en escalas intermedias, iv) desarrollar actividades de capacitación e inducción de técnicos, organizaciones y asociados, incluyendo diagnósticos participativos, v) apoyar técnicamente la elaboración de planes de negocios, vi) canalizar recursos a las organizaciones de productores, de acuerdo a los planes de negocio establecidos y supervisar su ejecución, vii) cumplir con el programa de actividades de seguimiento y evaluación de la ejecución provincial del Programa, y viii) cumplir las funciones de administración que las actividades señaladas exijan.

Las UPEs se definieron en función del órgano competente del gobierno provincial y estuvieron dirigidas por un/a Coordinador/a Provincial del Programa, designado/a por la autoridad provincial correspondiente, siguiendo las pautas establecidas en el convenio de préstamo. Las funciones que se le atribuyeron fueron: i) administrar transferencias a las organizaciones de productores/as, ii) designar representación en las instancias de selección y aprobación de organizaciones y de planes, iii) dirigir la preparación de la programación operativa anual del Programa en la provincia, coordinando con la UNC, y someterlo a la aprobación de la Comisión Provincial del Programa, iv) examinar los resultados de los procesos

de seguimiento y evaluación, v) convocar reuniones de intercambio y coordinación, y vi) mantener la supervisión de las actividades apoyadas por el Programa¹⁶.

Retomando lo planteado anteriormente sobre el concepto de *régimen de implementación* utilizado en este trabajo, las funciones de la UPE, enumeradas y establecidas en los documentos institucionales del PRODEAR, enmarcan el ordenamiento político, institucional y organizativo para la implementación local del Programa; esclarecen aquellas funciones que valoran la centralización de la autoridad y aquellas que la distribuyen en función de los intereses del “actor de lo local” (Chiara y Di Virgilio, 2005). La Evaluación ex ante y el Manual Operativo del PRODEAR constituyen la primera cristalización de normas y procedimientos para la toma de decisiones.

Por un lado, la delegación en los gobiernos provinciales de i) la capacidad de promover espacios de diálogo entre diferentes actores locales (mesas, foros, etc.) y de ii) derivar recursos del PRODEAR hacia organizaciones productivas (según los planes de negocios y subproyectos) suponía acciones de implementación que se resolvían en el ámbito de lo local, entendido como el territorio provincial donde se desarrollan intervenciones estatales para el desarrollo rural y agropecuario, según relaciones y consensos construidos previamente, en una provincia determinada (en este caso, Chaco). Suponía también que los referentes de los gobiernos provinciales involucrados harían valer estas facultades según su propio capital político, sus contactos, sus intereses e ideologías previas, sus proyecciones político-partidarias, etc. Por otro lado, que el gobierno provincial tenga capacidad para llevar adelante actividades de capacitación e inducción para la población local y para sus propios equipos de trabajo, implicaba también poner en juego los propios sentidos institucionales y subjetivos, en torno a

¹⁶ Si bien estas fueron las funciones definidas de manera formal, también quedó expresada la importancia de reforzar el rol de las unidades provinciales en negociación, articulación, orientación y construcción de alianzas para el desarrollo rural territorial, contribuyendo a su propia sostenibilidad, más allá de la intervención de los programas puntualmente. El texto del Manual Operativo reflejó lo mismo que se estableció en el documento de diseño, confirmando los arreglos y las estructuras pre establecidas para la ejecución del PRODEAR.

las temáticas y problemas que proponía resolver el Programa. Esta dimensión será central a la hora de estudiar cómo se implementó la perspectiva de género en el ámbito local, ya que se verá de qué manera se resignificó la definición de la estrategia, en un ordenamiento político, institucional y organizativo dado previamente por la propia estructura de implementación del PRODEAR. La distribución de funciones y responsabilidades entre la UNC y la UPE crean las condiciones para la implementación local. Retomando la definición de Stoker de *régimen de implementación*, para la estrategia de género es clave resaltar la idea de que ese régimen brinda un marco organizativo para la promoción de valores. En el caso que se estudia en el presente trabajo, tanto el FIDA como el PRODEAR (a través de su diseño elaborado a nivel central), establecieron los principales lineamientos de género, que serán contrastados con la implementación local de esa misma estrategia. Se verá de qué manera hay una resignificación, en función de la capacidad de los actores involucrados en la política pública para cooperar, para establecer sus propias prioridades, para alcanzar los objetivos y las metas que se propuso la estrategia de género a nivel central, tal como lo establecen Chiara y Di Virgilio, cuando sostienen que es en el entramado de lo local donde los actores toman decisiones con respecto a un determinado problema.

Por último, y antes de describir cómo se diseñó la estrategia de género del PRODEAR, es necesario resumir en dónde aparece mencionada en los aspectos generales del Programa, como primer punto de establecimiento de las reglas formales. En principio, se puede establecer que la perspectiva de género fue incorporada desde el objetivo general, por lo que se podría esperar que todas sus acciones y actividades contemplaran esta dimensión de manera transversal; y también en sus objetivos específicos, puntualmente se menciona en el primero de ellos: promover la equidad social y de género. En la descripción general de los componentes que integran el PRODEAR, es en el de Capital Humano y Social donde se incorpora el trabajo conjunto con el/la responsable de género del Programa, para promover la participación de las

mujeres en las asociaciones, y donde quedaron incorporadas también las capacitaciones en género a los/las destinatarios/as y sus familias. Más adelante, el Manual Operativo del PRODEAR hará un poco más concreta la incorporación de la perspectiva de género, aunque no se diseñarán instrumentos específicos de acción y seguimiento.

Considerando también lo analizado en el capítulo anterior, acerca de la estrategia de género propuesta por el organismo financiador, el FIDA, vale la pena recordar, como se mencionó, que el diseño del PRODEAR, tanto desde su evaluación ex-ante como desde su Manual Operativo, recupera la construcción del *cuestión de género* que le viene dada por el FIDA. Es decir, no hay un punto de quiebre entre ambas visiones; con algunos matices, que responden a la lógica propia de proponer instrumentos para la intervención, se mantiene la problematización acerca de la desigualdad entre varones y mujeres, conservando una lógica binaria de aproximación a la *cuestión de género*.

V.2. Estrategia de género del PRODEAR. Principales lineamientos y acciones propuestas.

El Programa contempló, desde su etapa de diseño, en su estructura y en su funcionamiento, el enfoque de género. En el documento de diseño se establecía que el enfoque de género estaría presente en cada componente y que atravesaría a todas las actividades e instancias de decisión del mismo. Su ejecución estaría asegurada a través del/la especialista de género contratada/o a nivel nacional y a través de la/el responsable de género provincial. Se estableció que ambas personas trabajarían coordinadamente, con capacidad de decisión sobre los principales aspectos de los componentes y actividades del Programa.

La estrategia de género se planteó sus propios objetivos generales y específicos, y fue definida en función de diferentes acciones, actividades y estrategias de intervención¹⁷. El

¹⁷ En el Anexo 3 del Informe de Evaluación Ex – Ante del PRODEAR se puede encontrar un desarrollo exhaustivo de la estrategia de género del Programa.

objetivo general fue lograr la equidad de género en las organizaciones de productores rurales fortalecidas y con capacidad de llevar adelante de manera sostenida y sostenible negocios que mejoraran el nivel de ingresos y calidad de vida de las familias, fortaleciendo así la participación plena y la capacidad de tomar decisiones de las mujeres en dichas organizaciones. Los objetivos específicos fueron: i) garantizar para las mujeres un acceso equitativo a los bienes y servicios del Programa, ii) fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en las organizaciones económicas de productores/as y sus procesos de toma de decisiones y en las instancias institucionales de diálogo de desarrollo rural y del Programa en general, iii) mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres rurales, diseñando estrategias y mecanismos que distribuyan más equitativamente la carga del trabajo doméstico, iv) incorporar estrategias y condiciones para que la producción a cargo de las mujeres llegue al mercado en condiciones competitivas, e v) incorporar a las mujeres a las acciones del Programa referidas a la regularización de tierras (FIDA, 2006).

Para alcanzar los objetivos propuestos, se definieron un conjunto de acciones e intervenciones, que pueden ser agrupados de la siguiente manera: i) acciones de información y difusión para sensibilizar a la sociedad, a la familia y a las mujeres rurales, acerca del papel económico y social que cumplen y su contribución, ii) mecanismos e instrumentos de género en todos los componentes del Programa, iii) capacitaciones en género a los destinatarios y destinatarias directas del Programa y sus organizaciones económicas, y actividades de sensibilización sobre la perspectiva de género a los distintos actores sociales y económicos del ámbito territorial en que se desenvuelvan las actividades del Programa, y iv) aplicación, a nivel de cada componente, de requisitos de capacitación en género y de cuotas mínimas necesarias de participación de mujeres en todas las actividades y beneficios del Programa, incluyendo posiciones de dirección y toma de decisiones.

V.2.1 Dimensiones de la estrategia de género

La estrategia de género del PRODEAR puede ser pensada en un conjunto de dimensiones o categorías, que permitirán luego entender de qué manera se construyó el *régimen de implementación local* de la misma en el caso de estudio del presente trabajo. Las dimensiones descriptivas que a continuación se presentan, fueron construidas a los fines analíticos de este trabajo, y es una interpretación posible de los documentos formales del PRODEAR, que permiten estudiar la perspectiva de género del Programa.

a) Lineamientos de la estrategia

Se definieron un conjunto de lineamientos para aplicar de manera transversal a todas las actividades de los tres componentes: i) incentivar la conformación de grupos mixtos, de varones y mujeres, ii) asegurar que todos (hombres y mujeres, adultos y jóvenes) participen activamente en los grupos, a través de acciones de promoción y técnicas de motivación específicas para que las mujeres participen y se incorporen a los grupos y organizaciones y formen parte de las decisiones económicas y políticas en los diferentes espacios, iii) garantizar que los sistemas de información y difusión, así como los materiales de apoyo de las actividades de capacitación y asistencia técnica de los servicios del Programa se diseñen con lenguaje no sexista, iv) garantizar que los horarios, frecuencias y lugares de todas las actividades de cada componente (reunión, taller, días de campo, giras, entre otros) sean compatibles con la disponibilidad de tiempo de las mujeres, v) implementar sistemas de cuidado infantil, de manera que las mujeres puedan participar plenamente en las actividades del Programa, vi) en la designación y contratación de los/as promotores/as, capacitadores/as y facilitadores/as determinar cuotas específicas de participación de mujeres, y vii) en todas las instancias de participación de los

productores en la gestión del Programa, incluir la participación de una mujer productora, en calidad de representante representando a ese sector de la población beneficiaria.

Este conjunto de lineamientos constituyen los ejes centrales sobre los cuales se propusieron todas las actividades e intervenciones de la estrategia de género. Permite ver el grado de planificación de la estrategia, mostrando que se pensó para ser aplicada en todos los aspectos del Programa. Sin embargo, como se verá más adelante, la aplicación de los mismos no fue homogénea ni total en el PRODEAR. A través del estudio de caso, se puede observar, que al menos en la provincia de Chaco, operó cierta reapropiación de los mismos, resignificándolos e incluso, en algunos puntos, contradiciéndolos. Observando documentos e información secundaria sobre la ejecución local del PRODEAR en Chaco se podrá establecer en qué medida fueron tomados en consideración estos lineamientos, pero sin tratarse de una evaluación de la política implementada, sino más bien de un acercamiento al enfoque implementado, ya que no se medirán todos los puntos que incluyen los lineamientos.

b) Tipos de acciones propuestas

Las acciones que se propusieron para llevar adelante puede dividirse en dos tipos: continuas y previas (o prerequisites). La estrategia de género estableció que un conjunto de acciones y actividades fueran llevadas adelante como prerequisite para la inclusión en los beneficios del Programa (como por ejemplo, la asistencia técnica y financiera), de manera tal de establecer cierta obligatoriedad de las mismas: i) talleres de sensibilización en género, para productores y productoras, en la etapa de inducción y difusión del PRODEAR en la provincia, ii) talleres de diagnóstico participativo para integrantes de organizaciones agrarias, y iii) capacitaciones en género para socios y socias de las organizaciones económicas existentes.

Otras acciones fueron establecidas para ser implementadas de manera continua, a lo largo de la implementación del PRODEAR: i) acciones de difusión, en programas de radio locales para instalar espacios específicos sobre temáticas de mujeres rurales, ii) actividades de

sensibilización sobre el tema género, dirigidas referentes institucionales, de provincias y municipios, de cámaras empresariales, de asociaciones gremiales, de escuelas agrotécnicas, etc., iii) capacitaciones en género para socios y socias de las organizaciones económicas existentes y iv) capacitaciones dirigidas a mujeres, para fortalecer su liderazgo.

A los fines analíticos resulta útil conocer que las acciones y actividades se planificaron en algún tipo de temporalidad, probablemente en función de criterios estratégicos para garantizar su ejecución, sin embargo, no fue posible verificar en qué medida esa temporalidad se cumplió. Los instrumentos de medición del Programa no proveen información en ese sentido ni tampoco existieron monitoreos para determinar el cumplimiento de aquellas actividades establecidas como prerrequisito para ingresar al Programa. Esta dimensión será tomada en cuenta en el capítulo siguiente cuando se expongan las características de la implementación local en la provincia de Chaco.

c) **Establecimiento de metas o cuotas de participación**

A lo largo de todo el documento de diseño, pueden rastrearse las metas específicas o cuotas de participación¹⁸ que se establecieron para garantizar un piso mínimo de integración de mujeres. Algunas de ellas estuvieron asociadas a la participación de mujeres en las actividades y acciones, otras a cierto porcentaje de recursos garantizados para financiar a las destinatarias del Programa, y otras fueron pensadas en relación a la contratación de servicios. En relación a la participación de las mujeres en las organizaciones agrarias, se estableció que las mujeres ocuparían al menos un 30% de los cargos de representación/decisión en las organizaciones que

¹⁸ En las teorías de género y políticas públicas existe algo denominado cuotas o acciones afirmativas, que se basan en el reconocimiento de la existencia de barreras estructurales para la participación de las mujeres en determinados espacios públicos, debido a una cultura basada en modelos patriarcales. Frente a esta problemática, las cuotas constituyen acciones afirmativas que reconocen la desigualdad y la necesidad de medidas temporales para que la participación política de las mujeres avance más rápidamente (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL).

trabajaran con el PRODEAR, y que serían socias de las mismas en al menos un 40% de las organizaciones. En los Planes Operativos Anuales provinciales debían incorporarse metas de cobertura por año en cada componente, para garantizar el acceso de las mujeres a los servicios financieros y técnicos; además se debía establecer que al menos el 35% de las organizaciones con planes de negocio tenían que contar con, por lo menos, una mujer en su cuerpo directivo. Los Planes de Negocio tenían que contener indicadores de género (actividades propuestas, sujetos beneficiarios, capacitaciones programadas, etc.) y en el reglamento de crédito de cada organización se debía establecer un piso mínimo del 15% mujeres productoras que recibían ese recurso.

Del mismo modo que el cumplimiento de la temporalidad de las acciones y actividades no tiene medio de verificación, el efectivo cumplimiento de estas metas o cuotas resulta de difícil medición, ya que los instrumentos propios de recolección de información del PRODEAR no incorporaron este nivel de detalle a la hora de cuantificar la participación de las mujeres. Los resultados finales del Programa arrojan la cantidad de destinatarios/as, desagregada por sexo, a nivel general, a nivel de cada herramienta de financiamiento y por rubro productivo, pero poco dicen sobre los resultados alcanzados internamente en las organizaciones, en el uso del reglamento de crédito o en los Planes Operativos Anuales. Sin embargo, se puede establecer en qué medida el PRODEAR en la Provincia de Chaco llevó adelante la estrategia de género, a través del análisis de otro tipo de documentos (que fueron presentados en el apartado metodológico), que evidencian de qué manera se interpretó el mecanismo de incorporación de metas específicas o cuotas de participación. En el caso de la Provincia de Chaco, la implementación local del PRODEAR apuntó a la participación de las mujeres en proyectos específicos de artesanías con población indígena, y no profundizó en la necesidad de incorporar la participación de las mujeres en otras estructuras productivas.

d) Capacitaciones

Se estipularon un conjunto de capacitaciones específicas en temáticas de género, pero también se propuso que todas las capacitaciones que se llevaran adelante en el marco del Programa incluyeran la perspectiva de género. Los talleres de capacitación sobre temáticas de género, además de ser planteados para los equipos técnicos, los decisores y decisoras provinciales y municipales, productores y productoras, y destinatarios/as generales del PRODEAR, también se establecieron para ser dirigidos a los proveedores de asistencia técnica y transferencia tecnológica. Por lo tanto, aquellas capacitaciones que trataran sobre esas temáticas puntuales, como así también aquellas que abordaran aspectos comerciales o de gestión, debían ser planificadas desde la perspectiva de género, para también involucrar la participación de las mujeres en esos espacios. Todas las actividades de asistencia técnica tenían que estar dirigidas hacia el sujeto que realizara la tarea productiva en cuestión, independientemente de que sea varón o mujer, y para ello debía trabajarse previamente, a través de capacitaciones y talleres de sensibilización, con los ejecutores de la asistencia técnica, para deconstruir los sentidos y estereotipos de género instalados.

El seguimiento de las capacitaciones realizadas por cada UPE contempló la posibilidad de conocer cuántas capacitaciones en enfoque de género se realizaron en el marco del PRODEAR. Pero no se hizo ningún seguimiento específico sobre la incorporación de la perspectiva de género en todas las acciones de capacitación del Programa. Como se verá más adelante, el Manual Operativo del PRODEAR no contempló esa posibilidad y los informes semestrales presentados por la Provincia de Chaco tampoco dieron cuenta de ese tipo de acciones transversales.

e) Distribución de funciones entre responsables de género nacional y provincial

Todas las dimensiones hasta acá enumeradas se pueden ordenar también según la responsabilidad de ejecución central y/o provincial. Eso es posible ya que el documento de

diseño planteó cierta división de responsabilidades, que al mismo tiempo permiten analizar la implementación local de la perspectiva de género. Esta distribución de roles y tareas hace referencia también a lo mencionado anteriormente, sobre aquellas cuestiones formales que establecen un primer ordenamiento sobre el régimen de implementación de determinada política. Al respecto, se estableció que la Unidad Nacional de Ejecución sería la encargada de definir a través de qué mecanismos institucionales se iban a realizar las actividades de género y sus respectivos financiamientos. La persona responsable de género a nivel nacional tendría un rol de asesoría y coordinación general de los aspectos de género, cumpliendo las siguientes funciones principales: i) garantizar un mismo enfoque y estrategia de género a nivel de todas las provincias, a través de una coordinación anual de acciones de género, ii) asesorar y coordinar la realización de los encuentros regionales de mujeres rurales, y iii) conformar un equipo de trabajo con las personas responsables de la temática a nivel provincial, desarrollando y estableciendo espacios de coordinación y análisis donde establezcan anualmente las acciones de género a llevar a cabo en concordancia con la estrategia en esta materia y con los objetivos globales del Programa.

En cuanto a cada una de las Unidades Provinciales de Ejecución y sus respectivas responsables de género, se establecieron las siguientes funciones: i) definir anualmente el programa de género a ejecutar, con su respectivo financiamiento, ii) coordinar y participar en la definición del POA de los dos componentes, así como los mecanismos y metodologías que aseguren en ambos la participación equitativa de las mujeres rurales, iii) coordinar, gestionar y supervisar, por sí o por terceros, la ejecución de todas las acciones de género del Programa, iv) supervisar la elaboración de los términos de referencia y marcos normativos de los llamados a licitación, concursos y contrataciones de todas aquellas acciones de género que deban ser contratadas a prestadoras de servicios, v) asesorar a la coordinación provincial en la selección de los recursos humanos de la Unidad Ejecutora Provincial (UEP), vi) ejecutar directamente

por sí o a través de terceros, pero bajo su responsabilidad, todas las acciones de sensibilización en género definidas, y vii) coordinar y colaborar con la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE) en la formulación de los términos de referencia para el estudio base y la construcción de indicadores de seguimiento y evaluación de modo de asegurar la medición sistemática y permanente de las acciones de género.

En el marco de la organización institucional definida para la incorporación del enfoque de género en la gestión y ejecución del Programa, se establecía que las UPE tenían que desarrollar acciones de sensibilización a sus equipos y de capacitación para los prestadores de servicios (capacitadores/as, técnicos/as, facilitadores/as). Cada responsable de género provincial estaba a cargo de llevar adelante los talleres de sensibilización para los equipos provinciales, y en caso de que no se dispusiera de una persona encargada de dicha función, la persona responsable de género en el nivel nacional colaboraba en la contratación de la persona idónea o bien se encargaría directamente de la actividad. En cada provincia, el sistema de seguimiento y evaluación incorporaba indicadores de género, y efectuaba la desagregación pertinente por sexo. Con el objeto de construir un sistema que sea a la vez manejable y analizable, se podían definir un número acotado de indicadores de género y variables relevantes para desagregar por sexo.

En términos generales, la distribución de roles y funciones permite establecer que la UPE en cada provincia tuvo espacio suficiente para construir su propio régimen de implementación local, en lo que a la perspectiva de género se refiere. Al estar centralizadas las funciones de coordinación general, asesoría y acompañamiento en la UNC, y descentralizadas las tareas de implementación propiamente dichas, en lo que tiene que ver con organización de actividades, definición de la planificación anual (tanto en términos de recursos como de contenidos) y su puesta en marcha, sensibilización en las temáticas de género, etc., se construyó un escenario proclive a la resignificación de sentidos, siempre en el marco de los objetivos de

género planteados a nivel general. Como se verá en el desarrollo de este trabajo, la implementación local de la estrategia de género en la Provincia de Chaco adquirió sus propias características y dinámicas, gracias a este esquema de ejecución del Programa.

V.3. Materialización de la “Propuesta de Género” en el Manual Operativo del PRODEAR.

En enero de 2010 se publicó el Manual Operativo del PRODEAR, y allí se puede identificar la principal materialización de la perspectiva de género del Programa. Este documento retoma los principales lineamientos y consideraciones (ya descriptos como “dimensiones de la estrategia de género”) y establece de qué manera se cristalizan los mismos. Al respecto, define la estrategia de género de la siguiente manera (como ya se había hecho en documentos anteriores): *“El Programa contempla en su estructura y en su funcionamiento, el enfoque de género, asegurando condiciones para el acceso equitativo de las mujeres rurales, tanto a los beneficios del Programa, como a sus distintos órganos de ejecución y, particularmente, a su participación en las organizaciones incorporadas y en los niveles de decisión y administración de las mismas. El enfoque de género estará presente en cada componente del Programa y atravesará todas las actividades e instancias de decisión del mismo. Para asegurar su ejecución contará con un/a responsable de género a nivel provincial y un/a especialista en género en la UNC”* (Manual Operativo, 2010: 15).

Tal como estaba establecido en la “Propuesta de Género” de la evaluación ex ante del Programa, en el Manual Operativo se incluyó que la estrategia de género se iba a implementar a través de diferentes mecanismos y actividades, retomando lo ya expuesto: i) aplicación, a nivel de cada componente, de requisitos de capacitación en género y de cuotas mínimas necesarias de participación de mujeres, ii) acciones de difusión y promoción del Programa destinada específicamente a productoras, iii) capacitaciones en género para destinatarios/as del

Programa y sus organizaciones económicas, para los equipos técnicos de campo y equipos provinciales y sensibilización a autoridades provinciales y nacionales, e iv) incorporación de mecanismos e instrumentos que aseguren la equidad de género en todos los componentes del Programa.

También se incorporó el detalle de las funciones del Área de Género, a nivel de la coordinación nacional del PRODEAR: i) participar en la formulación de políticas, programas y proyectos en el marco de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar¹⁹, que contemplen, en parte o en todo, a la población objetivo del PRODEAR; ii) participar y colaborar en la definición de políticas de equidad de género en todos los ámbitos que competen a la SAGPyA, tanto estatales como de la sociedad civil; iii) participar y colaborar en el diseño y elaboración de estrategias orientadas a la transversalidad de la problemática de género en todas las instancias institucionales de la SAGPyA y en sus acciones de intervención; iv) apoyar al área de programación, seguimiento y evaluación en la elaboración y consolidación del POA del área; v) trabajar en permanente articulación y coordinación con todas las áreas (de servicios de AT, Financieros, de Capacitación y Fortalecimiento Institucional, y de Organizaciones Económicas y Desarrollo de Negocios Rurales) buscando que todas las actividades encaradas por éstas, tengan incorporado y contemplado el enfoque de género; vi) coordinar las acciones pertinentes para lograr la consideración de la perspectiva de género en las actividades de las UPEs, garantizando de esta forma su inclusión en los diferentes espacios y actividades del Programa; vii) diseñar, junto con los/as Responsables de Género de las UPEs, líneas de acción en todos los componentes a fin de que adecuen o readecuen sus actividades de manera de lograr

¹⁹ Se menciona a la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar ya que para este estudio se está utilizando una versión del Manual Operativo que corresponde temporalmente a determinada estructura organizativa al interior del entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, en la cual el PRODEAR estaba inserto. El Manual Operativo modificó estas menciones en algunas oportunidades, para adecuarse a los cambios de estructura de la institución, pero a los fines de la descripción de sus funciones y principales actividades no se modificó el contenido del Programa.

que sus beneficios lleguen equitativamente a las mujeres; viii) asesorar a los niveles directivos; ix) identificar, en coordinación con los/as responsables de las áreas de servicios del Programa, mecanismos de discriminación positiva que faciliten la inclusión de mujeres en las ofertas del programa; x) establecer vínculos con otras instituciones relacionadas con la temática para articular acciones; xi) participar de espacios regionales e internacionales que involucren la temática de género a fin de fortalecer y profundizar avances en políticas de equidad en el desarrollo rural; y xii) apoyar las áreas de Planificación y Evaluación, y Programación y Seguimiento en la creación de instrumentos necesarios para obtener información cuantitativa y cualitativa diferenciada por género, que permita realizar el seguimiento de la evolución de la participación femenina en el Programa.

Se establecieron las funciones a nivel provincial. En cada UPE la temática de género estuvo planteada, a nivel de organigrama, en el mismo área que las temáticas indígenas y de juventud. La propuesta inicial para que se abordaran estos temas en la implementación local indicaba que era necesario contar con un/una responsable para los tres temas. Este esquema arrastraba concepciones anteriores, que se habían manifestado en otros programas de desarrollo rural, y que tenían que ver con el abordaje de las poblaciones vulnerables. De alguna manera, se equiparaba las dificultades de las mujeres o de los jóvenes, en tanto grupo poblacional con ciertas características de vulnerabilidad para igualar su participación y acceso a determinadas herramientas de desarrollo. En términos de género, supuso asociar esa dimensión con la pobreza, dados los criterios para identificar a la población destinataria de este tipo de programas. Al respecto, Lilian Ferro (2013) dice: *“En la misión institucional de las principales agencias de promoción al desarrollo por vía de la cooperación multilateral (como FAO y FIDA, entre otras), se puede constatar que focalizan sus acciones y evaluaciones de “género” en la temática de la “pobreza rural” (...) El problema que se presenta como consecuencia del predominio de esta equiparación “género/pobreza rural” no es ético sino metodológico y*

conceptual, ya que la pobreza, como realidad susceptible de cambio, es un factor que incide poco en la dinámica de un orden de género asimétrico situado temporal y espacialmente” (pág. 37).

Para no extender la descripción, a continuación se mencionan sólo aquellas funciones relacionadas con los temas de género que se habían delegado en las UPEs: i) asesorar y efectuar recomendaciones al Coordinador Provincial y a los Responsables de áreas para asegurar la equidad en la participación de mujeres en los beneficios que implican los distintos componentes del programa; ii) coordinar y colaborar con el Responsable de Asistencia Técnica y Capacitación, en la ejecución de eventos sobre las temáticas de género y trabajo con aborígenes a nivel de la UPE y con los/as extensionistas del Programa; iii) promover la participación activa de las mujeres y los/as jóvenes en las organizaciones agrarias; iv) capacitar a las mujeres en género, autovaloración y el desarrollo de sus capacidades para la administración y la gestión; v) participar en la evaluación de los proyectos que realiza el Comité de Evaluación Provincial, a fin de garantizar la participación equitativa de las mujeres y los jóvenes en su formulación y ejecución; vi) participar en la evaluación de los proyectos que realiza el Comité de Evaluación Provincial, velando por la pertinencia de quienes participan de los proyectos en relación con las tareas encaradas y para que efectivamente se contemplen en ellos la perspectiva de género, a fin de garantizar la participación equitativa de las mujeres y los jóvenes en su formulación y ejecución; vii) programar las actividades y metas para la inclusión de mujeres y jóvenes colaborando en el armado del plan operativo anual; viii) elaborar informes sobre las tareas realizadas sobre la marcha de la ejecución de las actividades en la provincia; y ix) participar en la instalación del Registro de Prestadores/as de asistencia técnica, contemplando la inclusión de expertos/as con conocimientos relacionados a la problemática indígena, juventud y equidad de género.

A continuación se presenta un cuadro, a modo de resumen, para esquematizar cómo se reflejó la idea de transversalidad de la estrategia de género en cada componente del PRODEAR.

Cuadro 2. Transversalidad de género en los componentes del PRODEAR.

COMPONENTE	OBJETIVO (de género)	ACTIVIDADES	FUNCIONES
Fortalecimiento del Capital Humano y Social	Uno de los objetivos específicos es apoyar y fomentar la inclusión y participación de las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, en la conducción y gerencia de las organizaciones	Crear mecanismos que propicien y posibiliten la participación de las mujeres productoras tanto en la organización como en sus dirigencias	
Desarrollo Institucional			FUNCIONES
Funciones de la UNC			Asegurar la incorporación del enfoque de género en cada Componente.
			Asesorar, capacitar y formular recomendaciones a las UPEs en el enfoque de Género jóvenes y comunidades aborígenes.
Responsable de Proyecto			Asegurar, en coordinación con el área de género, la transversalidad de género en la gestión y ejecución del Programa.
Servicios de capacitación			Coordinar y consultar en forma permanente con el área de género de manera de garantizar que se contemple la perspectiva de género en todas las actividades encaradas por el área.
Apéndice II – Reglamento de funcionamiento del Comité de Evaluación Provincial			No se hace mención a cuestiones de género
Apéndice IV Asistencia Técnica y Capacitación	Realización del diagnóstico participativo y formulación y ejecución del Plan de Consolidación Organizacional. En el Plan deberán incluirse como temáticas obligatorias, la equidad generacional y de género.		
• Criterios para determinar el grado de consolidación de las organizaciones	Criterio 5. Participación de las mujeres y jóvenes Se refiere a la capacidad demostrada por la organización de integrar a las mujeres y jóvenes en los espacios de toma de decisiones y cargos directivos. Se considerará que una organización cumple con este criterio si los espacios de toma de decisiones y cargos directivos son ocupados en forma equilibrada por varones y mujeres y si se les brindan oportunidades a los miembros jóvenes.		
Apéndice V –Difusión y Comunicación	No se hace mención a cuestiones de género		
Apéndice VI – Ficha familiar y formulario organizacional	Son las fichas que permiten una caracterización inicial de los y las destinatarias, para luego formular el Sub-proyecto correspondiente. Estos instrumentos sólo permiten identificar la presencia de mujeres en la unidad familiar (ficha familiar), la existencia de socias de una organización y la presencia de mujeres en los cargos directivos de esas organizaciones (formulario organizacional).		
Apéndice VII – Procedimiento de planificación, programación, seguimiento y evaluación	Como parte de las variables generales de seguimiento identificadas, se menciona la siguiente: Equidad de género en las acciones emprendidas por el Programa (Unidad de medida: beneficiaria de proyectos y/o capacitación)		
Apéndice VIII – Procedimiento y flujograma de desembolsos	No se hace mención a cuestiones de género		

Apéndice IX Adquisiciones y contrataciones	–	No se hace mención a cuestiones de género
Apéndice X – Reglamento de servicios financieros		<p>Para el Fondo de Iniciativas Comunitarias (FIC) se establecieron los siguientes criterios de género:</p> <p>Artículo 9º Priorización de propuestas. La evaluación por parte del CE deberá considerar los siguientes criterios positivos al momento de dar prioridad al financiamiento de los proyectos/propuestas presentadas: Participación activa de mujeres y jóvenes en la organización.</p> <p>Cantidad de familias favorecidas por la iniciativa.</p> <p>Focalización de los beneficios en niños, jóvenes, mujeres y/o adultos mayores.</p> <p>Para el Fondo de Capitalización de Organizaciones (FOCO), se estipuló, en el Artículo 13º Gestión del Fondo Rotatorio, que de los dos productores/as asociados a la organización, integrantes del comité de crédito para la aprobación o rechazo de las solicitudes del Fondo Rotatorio, una sea mujer (en el caso de que la organización tenga asociados de ambos sexos).</p>

Fuente: elaboración propia, en base al Manual Operativo del PRODEAR (2010).

En general, en el Manual Operativo, además de las funciones y responsabilidades especificadas más arriba, se estipulan actividades centradas en la coordinación entre responsables de componentes y la persona encargada del Área de Género a nivel nacional. También se estipula la indicación de incorporar diagnósticos y/o menciones específicas a la temática de género en algunos instrumentos del PRODEAR, como por ejemplo en los Planes de Consolidación Organizacional o en las fichas de caracterización familiar. Pero no hay ningún instrumento específico que permita trasladar lo definido en el documento de diseño del Programa. Por otro lado, tal como se detalló, las funciones de incidencia en la implementación de los componentes y herramientas de financiamiento están atribuidas a la UPE, fundamentalmente a través de la participación en los comités de evaluación de los sub-proyectos. Este es otro indicio de la capacidad potencial que se le otorgó a la dimensión de lo local para transformar o resignificar la política pública propuesta y diseñada. Por último, si bien en algunos instrumentos como el FIC o el FOCO se hace referencia a la priorización de iniciativas que incluyan participación de mujeres o la incorporación de mujeres en la gestión del recurso, la posibilidad de medición y de verificación de estas definiciones no ha sido

identificada en la revisión del Manual Operativo ni en el análisis de los informes semestrales presentados por la UPE.

CAPÍTULO VI. La implementación local del PRODEAR en la Provincia de Chaco

En este apartado el análisis se centra en la implementación local del PRODEAR en la Provincia de Chaco. Además de caracterizar, en términos generales, la ejecución provincial del Programa, a través de las principales líneas de acción y de los resultados alcanzados, se caracteriza la implementación y se presentan algunos de los rasgos que adquirió la Unidad Provincial de Ejecución, en torno a la *cuestión de género*. Para ello, se analizan informes semestrales presentados por la Provincia a la UNC, donde se refleja el lugar que el enfoque de género tenía en esos informes y el grado de adopción de la propuesta de género planteada tanto por el FIDA como por el PRODEAR, en su documento de diseño.

VI.1. El PRODEAR en la provincia de Chaco.

En diciembre de 2009, el Gobierno de la Provincia de Chaco y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación firmaron el Convenio de Acuerdo para la ejecución del Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR). Durante los seis años de ejecución del PRODEAR (2010-2015), la provincia de Chaco se constituyó en una experiencia significativa entre las 10 provincias que habían adherido, principalmente debido a la superación de las metas generales inicialmente establecidas (UCAR-PRODEAR, 2015).

Previo a la firma del Acuerdo de Ejecución, la Provincia ya había emitido un decreto provincial (Decreto 2631/09) mediante el cual creaba, en el Ministerio de Producción y Ambiente, la Unidad Ejecutora Provincial (UPE), tal como lo estipulaban los documentos de diseño del PRODEAR, y junto con la apertura de la cuenta bancaria necesaria para transferir los fondos nacionales a la administración provincial, se daba cumplimiento a los dos primeros

pasos fundamentales para darle el marco institucional necesario a la ejecución del PRODEAR en la Provincia de Chaco.

A nivel nacional, el inicio de la ejecución del PRODEAR coincidió con la creación de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) en el ámbito del entonces -reciente- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) de la Nación (no así el diseño mismo del Programa, que había comenzado unos años antes, en otro contexto institucional). Esa unidad tenía como función principal la administración y ejecución de todos los programas y proyectos con financiamiento externo del MAGyP. Dentro de la UCAR, se crearon áreas transversales, para trabajar con todos los programas. Una de ellas, el Área de Inclusión y Equidad Rural (AIER), fue creada para que la estrategia de género (y otros temas) se incorporara dentro de los mecanismos de intervención de todos los programas y también como visión general dentro de la institución. Luego, a partir de una reestructuración interna, el AIER se fusionó con la Unidad Ambiental y Social (UAS), sumándose a otras temáticas, pero manteniendo el mismo carácter de diálogo con todos los programas y proyectos. Este armado institucional implicó para el PRODEAR que la coordinación nacional de género estuviera a cargo del AIER o de la UAS, según correspondiera en el tiempo. Pero, en términos de autonomía en relación a la toma de decisiones con respecto a la implementación de la perspectiva de género, tanto la UAS como el AIER, se remitían a lo ya establecido en el PRODEAR, implementando o coordinando lo que ya estaba estipulado. En ese sentido, y en relación a los objetivos del presente trabajo, el rol de la UCAR y su equipo de género tuvo cierta influencia en decisiones y actividades que se llevaron adelante por la UPE de Chaco, pero de manera esporádica y basada en vínculos personales.

La UCAR fue la responsable nacional de la coordinación del PRODEAR, y por eso tuvo funciones representativas, normativas y de apoyo técnico y metodológico, y responsabilidades

en la centralización, consolidación y análisis de la información, así como en la administración del flujo de los recursos nacionales y externos asignados al Programa.

La implementación del PRODEAR en Chaco se caracterizó por tomar en cuenta sus antecedentes más recientes en la materia, provenientes del PRODERNEA, que también contó con financiamiento del FIDA. Del 2002 al 2007 se ejecutó ese programa en la Provincia, lo que le permitió al PRODEAR considerar algunos aprendizajes; una de las cuestiones que se subsanaron en base a la experiencia del PRODERNEA fue la puesta en valor y jerarquización de los equipos técnicos provinciales. Para el PRODEAR, este aspecto fue central dentro de sus metas a cumplir²⁰. Al respecto, Marta Soneira, coordinadora del Programa en Chaco dice:

“Como Programa nos planteamos que somos una herramienta, ahí ayudó que yo estaba en el área de presupuesto del Ministerio, entonces nos sentamos con cada referente de zona a trabajar sobre la cadena respetando la estructura sectorial de cadenas del Ministerio, que es la misma estructura que tenía el gobierno provincial trabajando por áreas programáticas con resultados a corto plazo y a largo plazo; nosotros como PRODEAR nos sumamos a esa estrategia. Hicimos un análisis para trabajar por cadena productiva analizando cada uno de los eslabones de la cadena en conjunto con el Ministerio. Esto permitió como Ministerio visualizar dónde se requería trabajar y cuáles eran los problemas. PRODEAR puso a disposición una red de técnicos para trabajar en el territorio con los pequeños productores” (UCAR-PRODEAR, 2015: 16).

Otra de las características centrales de la implementación provincial del PRODEAR fue su articulación a la política de desarrollo rural ya definida por la Provincia, en el Ministerio de Producción. El PRODEAR se constituyó en un instrumento más del Ministerio, y por la tanto la definición de los objetivos y de las acciones se hicieron en función de que el PRODEAR

²⁰ Documento de sistematización “Experiencia de articulación institucional del PRODEAR Chaco”, PRODEAR, Junio 2015.

fuera útil a ese propósito mayor. En ese sentido, hubo una resignificación importante por parte de la UPE, que tomó los lineamientos generales planteados a nivel central, para operar en la política local, lo que implicó, por un lado, poner en juego ciertas capacidades para evitar conflictos y/o superposiciones con estructuras provinciales ya existentes y, por otro lado, una nueva dinámica a partir de los insumos que traía el PRODEAR para trabajar provincialmente: líneas de financiamiento específicas para pequeños productores y productoras, disponibilidad para contratar y formar a equipos técnicos especializados, procedimientos administrativos y de gestión, capacitaciones y asistencia técnica específica, recursos para infraestructura y movilidad, etc.

La implementación local del PRODEAR en Chaco se basó en las estrategias provinciales que se habían definido en el Ministerio de Producción y Ambiente y se organizó en torno a la intervención en cadenas productivas desarrolladas y priorizadas a nivel provincial. Las cadenas que originalmente se definieron fueron: la cadena caprina, la foresto ganadera, la apícola, la cadena láctea, la porcina y la de artesanías²¹. Gracias a la disponibilidad de recursos para la contratación de equipos técnicos, cada cadena contó con un grupo de extensionistas conformado por un/una profesional de la UPE y técnicos/as locales que realizaron tareas de asistencia, acompañamiento, formulación de proyectos y seguimiento de los grupos asociativos constituyendo el entramado de actores que ingresaron al Programa y su ejecución. Referentes provinciales valoraron que el PRODEAR permitió ampliar la capacidad técnica y de gestión con la incorporación de más recursos humanos. *“No había una red territorial de atención a los pequeños productores. Por lo cual, se pudo crear y se puso a disposición una estructura técnica*

²¹ Desde la gestión provincial del PRODEAR en Chaco se fijaron territorios y cadenas prioritarias para la ejecución, tomando como principal criterio la capacidad de la asociación existente o potencial de los productores, buscando de esa forma darle impulso y formalizando procesos organizativos

territorial provincial, que es la que hoy tiene el Ministerio. Son los técnicos del PRODEAR. Es así cómo se constituye la estructura técnica territorial apícola, la de los técnicos caprinos, la fruti-hortícola, etc.” (UCAR-PRODEAR, 2015: 22). Los y las extensionistas locales fueron seleccionados/as en tanto miembros de las propias comunidades y organizaciones con las que trabajaban. Según los documentos consultados, en Chaco se contrataron 45 profesionales, que fueron el vínculo de la UPE con el territorio, quienes identificaban los sub-proyectos, promovían y difundían el Programa en sus inicios, y generaron el vínculo con los 5 referentes zonales que evaluaban las demandas. La selección y contratación de los recursos humanos calificados para llevar adelante la ejecución del PRODEAR en la Provincia fue otro aspecto de lo citado anteriormente, sobre la incorporación -y articulación- del PRODEAR a la política pública provincial en torno a la ruralidad en Chaco.

VI.2. Principales líneas de acción desarrolladas y resultados alcanzados.

El PRODEAR en Chaco se ejecutó en base a la priorización de algunas cadenas de valor definidas por la estrategia provincial agropecuaria. En los informes semestrales presentados por la UPE de Chaco, entre 2013 y 2015, se desprende lo siguiente que: i) en el año 2013 se financiaron 76 proyectos, con inversiones en asistencia técnica, insumos, capital de trabajo, comercialización, infraestructura comunitaria y predial, maquinarias, sistema silvo-pastoril y forraje, fortaleciendo a las cinco cadenas productivas planteadas y articuladas con el Ministerio de Producción (apícola, caprina, foresto-ganadera, fruti-hortícola, artesanías) e incorporando dos nuevas, la porcina y láctea; ii) para la ejecución de los sub-proyectos, se estableció una *red de articulación interinstitucional* con actores del sector público y privado, que operaban a nivel

provincial y nacional²²; iii) en algunos semestres se informó sobre los porcentajes ejecutados por rubro de inversión (como por ejemplo, equipos e insumos, infraestructura predial y comunitaria, asistencia técnica, etc.); iv) el total de beneficiarios y beneficiarias directas no se informó en todos los semestres, aunque sí el número de organizaciones que fueron destinatarias. La lectura de los informes brinda poca información con respecto a la población atendida, en tanto individuos particulares, y más bien se centra en reflejar el fortalecimiento de las organizaciones y/o de la asociatividad; y v) se reportó semestralmente la realización de capacitaciones dirigidas a los destinatarios y destinatarias de los sub-proyectos, dando cuenta del acompañamiento en formación además de las inversiones directas.

Si bien no se informó de manera homogénea durante todos los semestres los resultados que se iban obteniendo ni todos los indicadores o dimensiones de la ejecución, la lectura de esta información permite realizar algunas observaciones con respecto al ordenamiento que dio lugar al *régimen local de implementación*. El primer aspecto que se verifica es la resignificación del PRODEAR en un instrumento de política pública provincial, que se pone a disposiciones de las estrategias productivas y de desarrollo definidas en el ámbito de lo local. La estrategia de estratificar el financiamiento por ámbitos de producción, donde se inserta la población destinataria del Programa, aparece claramente en los reportes semestrales. En segundo lugar, en relación a la articulación interinstitucional que aparece de manera notable en los informes, fundamentalmente por la cantidad de instituciones con las que la UPE de Chaco tuvo algún tipo

²² Ministerio de Trabajo y Ministerio de Educación de la Nación, Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), Consejo Apícola Provincial, Municipalidades de la Provincia de Chaco, Instituto de Turismo de la Provincia, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Subsecretaría de Desarrollo Rural, Ministerio de Desarrollo Social, Instituto de Cultura, Centro Cultural Alternativo, Museo Icholay, Museo del Hombre Chaqueño, Fundación Gran Chaco, Proyecto PNUD ARG/10/G50 "Manejo Sustentable de Bosques en el Ecosistema Transfronterizo del Gran Chaco Americano" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

de colaboración. Esta dimensión, al menos inicialmente, no formaba parte de los arreglos necesarios para la implementación, sino que forman parte de los actores a los cuales se recurre en términos de co-organización de determinadas actividades y/o intervenciones. Es importante considerarlos para determinar las capacidades de quienes coordinaban las acciones del PRODEAR a nivel provincial, en tanto construcción de liderazgo o de redes necesarias para acumular cierta legitimidad en torno a las decisiones. La capacidad de coordinar acciones conjuntas con otras oficinas nacionales o provinciales fue evaluada como un “activo” de la UPE, una de las dimensiones de los arreglos para el *régimen de implementación local* que tiene que ver con la capacidad de construcción de consensos.

Por otro parte, la lectura de los datos de la ejecución final contribuye a caracterizar la inversión realizada durante todo el período de ejecución del Programa en la Provincia, dando cuenta de cómo se utilizaron y a quiénes fueron dirigidos los recursos financieros y de capacitación del Programa, a partir de las estrategias planteadas por el equipo provincial, mencionadas anteriormente.

Cuadro 3. Proyectos PRODEAR ejecutados en la provincia de Chaco, por rubro productivo y por cantidad de destinatarios/as

Rubro productivo	Cantidad de proyectos	Total destinatarios	% mujeres	% jóvenes
Agricultura	17	1060	25%	28%
Agroindustria	4	90	38%	0%
Ganadería	65	2392	16%	10%
Servicios	13	700	34%	52%
Artesanías	9	1236	93%	20%
Total	108	5478	38%	21%

Fuente: Ejecución física, a diciembre de 2015. Área de Control de Gestión, UCAR.

Cuadro 4. Proyectos PRODEAR ejecutados en la provincia de Chaco, según línea de financiamiento y cantidad de destinatarios/as

Línea de financiamiento	Cantidad de proyectos	Total destinatarios	% mujeres	% jóvenes
FAE	56	2132	23%	21%
FACA	22	1934	69%	22%
FIC	12	1127	28%	25%
FOCO	18	601	8%	6%
SAT ²³		1189	72%	0%

Fuente: Ejecución física, a diciembre de 2015. Área de Control de Gestión, UCAR

Si se analiza la distribución por cadena productiva de los fondos brindados por la UPE de Chaco (Cuadro 3), la mayor cantidad de sub-proyectos se centra en la cadena ganadera, seguida por la agrícola. Sin embargo, en cantidad total de destinatarios, los sub-proyectos destinados a la cadena artesanal se ubican en segundo lugar, luego de los que trabajaron con ganadería, aunque sólo se hayan financiado nueve sub-proyectos.

En relación a la distribución por instrumento de financiamiento del PRODEAR (Cuadro 4), el Fondo de Apoyo al Emprendimiento (FAE) concentró la mayor cantidad de sub-proyectos, seguido por el Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes (FACA). La distribución entre estas dos herramientas se explica, principalmente, por la estrategia de trabajar por cadenas productivas y por ser la producción artesanal una de las principales actividades económicas de la población indígena en la provincia de Chaco y la meta de asistencia del Programa, para con este grupo social.

Según los datos de ejecución final, se contabilizaron 75 capacitaciones dirigidas a los destinatarios y destinatarias de los sub-proyectos, de las cuales 63 trataron sobre temáticas vinculadas a la producción; el resto se distribuye entre 4 capacitaciones sobre temáticas de género y 6 capacitaciones cuya temática se califica como “Otros”.

²³ Servicios de Asistencia Técnica

En términos de los principales logros alcanzados por el PRODEAR en Chaco, la Encuesta de Resultados de Proyectos Financiados, realizada por la UCAR, reveló la siguiente información (que se refiere a los efectos inmediatos logrados en términos cuantitativos):

- el 78% de las organizaciones aumentaron la producción luego de su participación en el Programa,
- el 65% de las organizaciones aumentó su oferta de servicios a sus asociados,
- el 56% de los casos relevados aumentó su acceso al agua, el 47% de los casos aumentó su acceso a espacios de uso comunitario y el 32%, a la electricidad,
- en relación a los fondos rotatorios, un 57% de los fondos conservaron su valor, mientras que el 29% de los fondos incrementaron su valor.

Los talleres de evaluación que se realizaron al finalizar la implementación del Programa pusieron de relieve la valoración o percepción por parte de los destinatarios y destinatarias, y también de los técnicos y técnicas que participaron de la implementación del PRODEAR. De esos talleres se desprendieron algunas características que tomó la implementación local del Programa: la necesidad de trabajar sobre los aspectos comerciales de la producción y la planificación de la política pública productiva y de desarrollo en relación a la política social, que en los sectores más descapitalizados y vulnerables constituye y amplía el “piso” sobre el cual pensar otra política pública. Es decir, sin las condiciones económicas básicas que puede garantizar una asignación familiar, por ejemplo, no es posible empezar un proceso de comercialización o diversificación productiva.

Durante el cierre de la ejecución del PRODEAR, también se llevaron adelante una serie de estudios de caso en todas las provincias que participaron, para sistematizar las formas que el Programa adquirió en cada contexto particular. Entre los realizados en Chaco destaca el estudio de caso sobre el grupo de artesanas de Fortín Lavalle, que describe cómo se abordó la

comercialización de las artesanías que realizaban principalmente las mujeres, lo que también implicó mejorar sus prácticas de producción, especialmente en la manufactura de la materia prima con que elaboran las artesanías. El estudio analizó las condiciones de precariedad y vulnerabilidad de la población, previas a la intervención del Programa, y las mejoras posteriores que se consiguieron como resultado del PRODEAR. *“La elaboración de artesanías forma parte del desarrollo ancestral de los artesanos del grupo y de los ubicados en la Provincia toda. Fue decisión del Gobierno la incorporación de esta población beneficiaria al programa, priorizando la situación de riesgo y vulnerabilidad social así como el potencial de desarrollo de artesanías, producción con características diferentes al resto de las cadenas, en tanto las particularidades culturales de la producción autóctona no mercantilizada.”* (UCAR-PRODEAR, 2015: 12).

El rol de una técnica local fue muy importante para poder trabajar con las personas de las comunidades indígenas, donde una de las principales dificultades estaba dada por el idioma. *“Cuando el PRODEAR llega al territorio, en la zona de Fortín Lavalle (septiembre de 2012), constatan en Analía Rodríguez²⁴, a una referente del mismo, reconocida por sus pares de la comunidad, y por lo tanto, clave para la facilitación del proceso en las comunidades Qom y Wichí, presentes en el lugar”* (UCAR-PRODEAR, 2015: 11). La intervención del PRODEAR además colaboró significativamente en cambiar modos de producción y venta que se estructuraba sólo en el núcleo familiar y de manera aislada; la propuesta del Programa generó un cambio en ese sentido e instaló la conformación de grupos y asociaciones para organizarse, tanto para la producción como para la comercialización. Esto también trajo cambios aparejados

²⁴ Analía Rodríguez es una joven indígena que participó del Curso de Formación de Jóvenes del NEA, que había organizado el PRODERNEA, y cuyo objetivo era formar a jóvenes de comunidades indígenas como referentes para sus territorios, con capacidades para formular proyectos. De esa forma, Analía quedó conectada con parte del equipo técnico que pasó a formar parte del PRODEAR más adelante.

en la diversificación de las artesanías, incorporando nuevos modelos y tonalidades, apuntando también a estrategias de venta de las mismas.

En síntesis, este caso ilustra, cómo en la perspectiva de los referentes del PRODEAR Chaco, alguna de las capacidades institucionales y técnicas de la UPE dieron lugar a procesos tales como la recuperación de una parte importante de la cultura ancestral de los pueblos originarios (UCAR-PRODEAR, 2015), a través del trabajo en la cadena de artesanías, con las propias artesanas como actores centrales del proceso (el documento menciona que en las artesanías de las comunidades Wichi y Qom se reflejan ritos de la tradición oral y gestual, que se transmiten de generación en generación); la creación de condiciones para un ingreso que pueda sustentarse a lo largo del tiempo; y la incidencia en mejorar las posibilidades de negociación comercial con intermediarios.

En función de la información presentada, es posible describir la implementación local del PRODEAR en Chaco como un programa de desarrollo rural que se caracterizó por lo siguiente:

- potenció la política provincial de desarrollo rural, basada en el fortalecimiento y la mejora de aquellas cadenas de valor donde se insertan las principales actividades productivas de la Provincia; se llevó adelante como un instrumento más de la política pública provincial específica para las áreas productiva y de desarrollo,
- el diseño del Programa permitió trabajar con aquella parte de la población más vulnerable y descapitalizada que se dedica a la producción agropecuaria, gracias al segmento definido como población objetivo del PRODEAR a nivel nacional,
- impulsó la articulación con otras instituciones, para desarrollar acciones que complementen la intervención específica del PRODEAR,
- la conformación de equipos locales para la formulación de los subproyectos y también para la conformación de vínculos más sólidos y reales con los y las destinatarias directas

de la intervención; en algunos casos también la referencia directa a personas ya vinculadas previamente con la comunidad y/o el territorio, revalorizando así experiencias previas de intervención de un programa o una política,

- realizó inversiones de diferentes tipos, utilizando principalmente el FAE, que es el fondo que daba opciones de financiamiento más variado (emprendimientos socio-productivos, inversiones privadas o iniciativas comerciales) y destinó la mayoría de los sub-proyectos a trabajar con la ganadería y la agricultura,
- desarrolló actividades de capacitación para apoyar fundamentalmente aspectos de tipo productivo, y los Servicios de Asistencia Técnica alcanzaron a 1.189 beneficiarios/as, que representan aproximadamente el 20% del total de personas atendidas por el PRODEAR en Chaco,
- el trabajo concreto en esferas tales como la asociatividad o el fortalecimiento de la dimensión organizativa o como la comercialización, interviniendo principalmente en la definición de precios de los productos o mejoras de los procesos productivos,
- la estrategia de trabajo con comunidades originarias, definida en función del territorio donde mayor cantidad de población indígena hay en la provincia de Chaco (la zona del Impenetrable) y de una de las principales actividades productivas a la que se dedican, que es la artesanía. A través de 22 proyectos FACA se trabajó con 1.934 personas miembros de comunidades originarias, no sólo con financiamiento específico sino también a través de un equipo técnico que garantizó el desarrollo de las acciones y actividades respetando los usos y costumbres de las poblaciones, al mismo tiempo que se puso en valor el trabajo artesanal ancestral, generando condiciones de ingresos.

VI.3. Antecedentes de trabajo con la perspectiva de género y programas FIDA en Chaco.

Antes de que en Chaco se ejecutara el PRODEAR, la Provincia había tenido otra experiencia de trabajo con financiamiento del FIDA, que dejó antecedentes y capacidades propias, que luego fueron consideradas. El PRODERNEA también contenía en su diseño y ejecución la perspectiva de género y lineamientos para trabajar con mujeres en proyectos de desarrollo rural. Con una estructura de coordinación nacional más chica que la que luego encontró al PRODEAR (principalmente en la UCAR), el PRODERNEA se implementó en las provincias de Chaco, Misiones, Formosa y Corrientes, y en cada una de ellas, aunque con diferentes grados de avance, se realizaron actividades y acciones para trabajar con perspectiva de género tanto con los equipos técnicos como con la población destinataria.

Los informes anuales (de gestión) que publicaba el PRODERNEA desde el año 2003 permiten reconstruir el modo en que el enfoque de género se ejecutó en la Provincia de Chaco, y a los fines de este estudio es importante retomar algunos aspectos de ello, para poder situar más apropiadamente sobre qué experiencia previa se ejecutó el PRODEAR. Si bien no es posible asegurar una continuidad lineal entre ambas intervenciones (por motivos de contextos nacionales y provinciales, por los y las referentes que encabezaron cada uno de los procesos, por la disponibilidad de fondos específicos y por los propios avances en materia de marcos teóricos y políticos para trabajar con perspectiva de género), tampoco se puede ignorar la experiencia de PRODERNEA como intervención inmediatamente anterior al PRODEAR en la Provincia de Chaco.

Los Informes Anuales del PRODERNEA, entre los años 2003 y 2006, permiten poner en consideración ciertos “hitos” en relación a la perspectiva de género y los programas de desarrollo rural en la Provincia de Chaco. En primer lugar, se puede mencionar el evento realizado en 2003, para las responsables de género del PRODERNEA, organizado por

PROGÉNERO²⁵. Este programa era implementado por el FIDA a nivel regional, y evidencia la presencia que lograba la institución, en tanto organismo de financiamiento internacional con sus propios lineamientos de política, con capacidad de influencia en aquellos países donde se financiaban programas y proyectos. Aunque el Informe de Gestión de 2003 no profundice sobre esta actividad, a los fines de este estudio se puede mencionar como una acción relevante en tanto intención de influir en definiciones a nivel nacional y provincial.

En segundo lugar, ese mismo año se registró como recomendación la necesidad de flexibilizar la estrategia para la incorporación del enfoque de género, de manera tal que se adecúe a la situación real de cada provincia. Se interpreta que se precisaba “hacer más local” la perspectiva de género, es decir, afinar los mecanismos de transferencia de una política definida a nivel regional (por el FIDA) y resignificada a nivel nacional (por la UNC), pero con pocos instrumentos para una adecuación a nivel de la implementación local del PRODERNEA. También se recomendaba incorporar al discurso del PRODERNEA los conceptos de “ciudadanía” y “democracia”: *“explicitando que el incremento buscado en el capital social no se limita sólo a los aspectos económicos y de gestión, sino que la concepción de desarrollo del PRODERNEA-PRODERNOA abarca la búsqueda de mecanismos que tiendan a una sociedad más justa e igualitaria”* (UNC-SAGPyA, 2013). Se apelaba a una concepción amplia e integradora tanto del paradigma de desarrollo rural como de las perspectivas de intervención en torno a las problemáticas de las mujeres y de género, ya que lo que se proponía era enmarcar toda la intervención del PRODERNEA como una política pública del Estado Nacional que apuntaba a la reconstrucción de una ciudadanía con derechos.

²⁵ Programa para la Consolidación de los Aspectos de Género en Proyectos FIDA de América Latina y El Caribe (FIDA)

En el informe del año siguiente, 2004, ya se hace referencia a la idea de transversalidad del enfoque de género y se menciona que todos los instrumentos y actividades del PRODERNEA tenían que tener en cuenta el enfoque. Si bien no es objeto de este estudio, vale la pena preguntarse qué significa esa afirmación y en qué medida se refleja en lo que hace el Programa, cómo se verifica y qué resultados se alcanzaron, más allá de la incorporación de destinatarias a las acciones del PRODERNEA. El informe daba cuenta de la conformación de grupos mixtos, varones y mujeres, del porcentaje de mujeres que se beneficiaban en las provincias, de las capacitaciones en género que se daban tanto a equipos técnicos como a productores/as, etc., pero no complementaba esa información con datos de procesos y cualitativos.

En ese mismo año, la Provincia del Chaco había elaborado una propuesta para otorgar microcréditos a mujeres rurales que se implementaría en 2005. Es pertinente mencionar que, junto con Corrientes, eran las dos provincias que tenían responsable a cargo de las temáticas de género y juventud, y ese informe rescata este aspecto como algo a recomendar a las otras provincias que estaban implementando tanto PRODERNEA como PRODERNOA. Del mismo modo, se hacía especial énfasis en buscar mecanismos que permitan aumentar la participación de mujeres y jóvenes, ya que no se registraban avances significativos en ese sentido.

En el año 2005, se realizaron dos eventos regionales en el NEA, que es importante mencionar debido a la gran cantidad de asistentes que tuvieron: por un lado, un taller de capacitación en género reunió a 90 técnicos y técnicas para reflexionar sobre el trabajo de campo (en la ciudad de Posadas, Misiones), y por otro lado, 1.000 mujeres productoras se encontraron en Corrientes para analizar la participación y protagonismo de las mujeres en organizaciones públicas y privadas. Ambas actividades ponen de relieve la importancia dada a la temática de género en el PRODERNEA, tanto para trabajar con los equipos técnicos como las mujeres.

En relación a los instrumentos concretos de intervención, el PRODERNEA modificó su reglamento de crédito para que la asistencia financiera vaya dirigida específicamente a quien realice la actividad productiva, ya sea varón o mujer. Esta decisión, aunque parezca menor u obvia, trataba de “saltarse” los estereotipos de género asociados a la producción y manejo de recursos financieros, y de alguna manera obligaba a los técnicos y técnicas de campo a tener un diagnóstico certero sobre la distribución del trabajo y de las tareas productivas. En términos de enfoque, claramente representó una medida tomada bajo la perspectiva de género, que se alejaba de los paradigmas tradicionales de trabajo con mujeres, con fondos de financiamiento específico para productos o actividades consideradas femeninas.

En la perspectiva de los referentes nacionales del PRODERNEA, *“Mediante esta modificación se eliminó la posibilidad de que hubiera solicitantes de apoyo financiero –sean de uno u otro sexo– que no participen de manera protagónica del proyecto a financiar. A partir de esta modificación, los fondos del PRODERNEA se entregan a la persona que, además de solicitarlos, trabaje y esté efectivamente involucrada en el proyecto. De esta manera se busca asegurar que la asistencia financiera llegue a las mujeres, siempre que sean ellas las principales responsables de las actividades que se financian”* (UNC-SAGPyA, 2006). Esta especificidad del Reglamento de Crédito en el PRODEAR se planteó de manera mucho más flexible. En el cuadro resumen sobre el Manual Operativo que se presentó en capítulos anteriores, se registra en qué artículos del Reglamento se introduce algún tipo de mecanismo de acción positiva para impulsar y garantizar la participación de las mujeres, y ellos se referencian a los comités de evaluación de entrega de los fondos rotatorios en las organizaciones o a la priorización de aquellos proyectos que incluyan la participación de las mujeres. El grado de influencia a través de un instrumento concreto del Programa fue más contundente en el PRODERNEA que en el PRODEAR.

De manera sintética, el trabajo realizado desde PRODERNEA ya había empezado a instalar cierta dinámica de trabajo en torno a la perspectiva de género para las cuatro provincias de la región, y especialmente para la provincia de Chaco. Sin embargo, a través de la lectura de los informes de gestión, se puede ver que la presencia de la Unidad Nacional de Coordinación todavía era fuerte y sus lineamientos parecerían tener una clara influencia en la perspectiva general del trabajo de las provincias en relación a las temáticas de género y al trabajo con mujeres productoras.

Por las actividades realizadas, rescatadas en cada informe anual de gestión, se deduce un alineamiento general a las propuestas del FIDA, basadas en el enfoque GED, que se pueden observar en i) la idea de trabajo transversal a todas las acciones e instrumentos del Programa, ii) la realización de talleres y capacitaciones en cuestiones de género, dirigidos tanto a mujeres como a varones, iii) la modificación del reglamento de crédito y iv) la apelación a conceptos tales como ciudadanía y democracia. Tal como se mencionó anteriormente, el enfoque GED había empezado a instalarse con más fuerza a partir de la década del 2000 y supuso un cambio de dirección de los programas de desarrollo, pasando de un enfoque de trabajo específico con mujeres (reforzando sus roles y su lugar en la distribución de tareas productivas) a considerar las relaciones entre varones y mujeres y la división sexual del trabajo y su impacto en la estructura de producción agropecuaria.

En el PRODEAR la presencia rectora de los lineamientos generales de la coordinación nacional, en lo que a la estrategia de género se refiere, será menor. Como se mencionó anteriormente, las funciones otorgadas a la UNC redujeron los alcances de intervención y control que había tenido en experiencias de programas anteriores y el principal instrumento normativo del Programa, el Manual Operativo, cristalizó un marco más amplio de intervención, abriendo posibilidades de resignificación local de la política nacional. En las conclusiones de esta investigación, se analizará en qué medida esta característica de la implementación colaboró

con el cumplimiento de una estrategia de género minuciosamente planificada en la etapa de diseño del Programa.

VI.4. Perspectiva de género en el PRODEAR Chaco

El enfoque de género del PRODEAR fue incluido para asegurar condiciones para el acceso equitativo de las mujeres rurales, tanto a los beneficios del Programa, como a sus distintos órganos de ejecución y, particularmente, a su participación en las organizaciones incorporadas y en los niveles de decisión y administración de las mismas. Esta definición general se cristalizó de diversas maneras a lo largo de la ejecución del Programa y en cada una de las provincias en donde se implementó. Además de los documentos institucionales que documentan el diseño del PRODEAR, durante su último año de ejecución se realizaron diferentes trabajos de análisis que, junto con la información de ejecución física para la Provincia de Chaco, conforman un acervo de información secundaria.

Los resultados de ejecución del PRODEAR en la Provincia de Chaco mostraron una clara concentración de sub-proyectos dirigidos a actividades ganaderas y agrícolas (Cuadro 3). En ambos casos, la participación de mujeres representó el 25% y el 16% respectivamente. Sin embargo, si se observan los datos para los sub-proyectos dirigidos al rubro “Artesanías”, la tendencia se revierte considerablemente: del total de destinatarios/as, el 93% fueron mujeres; este porcentaje representa aproximadamente el 20% de mujeres asistidas por el PRODEAR en Chaco. El rubro productivo “Artesanías” es el que mayor cantidad de mujeres participantes tuvo en relación a los otros rubros: el de “Agroindustria” aportó sólo el 1% de ese grupo social de todo el Programa en la Provincia, seguido por el rubro “Servicios” (5%), “Agricultura” (5%) y “Ganadería” (7%). Si se observa la distribución por rubro productivo de la población de mujeres atendida, se puede afirmar que hubo una tendencia a conservar la división sexual del

trabajo, consolidando una estructura tradicional de reparto de tareas productivas entre varones y mujeres: el acceso de mujeres al financiamiento de aquellos rubros donde participan en baja proporción con respecto a los varones, se puede deducir que fue muy bajo, con porcentajes que apenas oscilan entre el 5% y 7%. En cambio, el 38% de mujeres que fueron destinatarias de los recursos del PRODEAR en la Provincia está principalmente compuesto por mujeres que se dedican a las artesanías, lo cual configura en principio una orientación que se asemeja más a lo que se entiende por enfoque MED y se aleja de las tendencias GED. Vale la pena aclarar que esta distribución de participación de mujeres en rubros productivos no necesariamente refleja la realidad, es decir, debido a patrones de género arraigados, los bajos porcentajes de participación de mujeres en ganadería, por ejemplo, pueden estar respondiendo a una invisibilización de su trabajo en ese tipo de producción, que a su vez se refuerza con la aplicación de los conceptos que se desprenden del enfoque MED, donde no se propone una redistribución de tareas y trabajos.

Aunque estos datos de manera aislada no permitan evaluar cómo se implementó la perspectiva de género del PRODEAR en Chaco, el alto porcentaje de mujeres que integraron los sub-proyectos de artesanías es significativo en relación a los otros rubros productivos; el trabajo con mujeres se concentró en una rama de actividad donde ya las mujeres trabajaban, aunque en condiciones precarias y con escasas posibilidades de transformar ese trabajo en ingresos económicos.

De manera inversa, el porcentaje más bajo de destinatarias se observa en los sub-proyectos ganaderos, que a su vez tuvieron la mayor cantidad de destinatarios (44%) y la mayor cantidad de sub-proyectos (60%). La ganadería, en términos generales, suele ser una actividad típicamente masculina, en contextos de mayor y menor capitalización de la producción. Esto significa que las intervenciones del PRODEAR, en materia productiva, poco revirtieron esa distribución del trabajo, en términos de género. El porcentaje de mujeres que se vieron

beneficiadas en la actividad ganadera es de apenas el 16%, dato que resulta todavía más contundente si se considera que se trata de la actividad productiva que más se benefició a través del PRODEAR.

Cuadro 5. Distribución de los subproyectos y de los destinatarios totales y destinatarias mujeres, según rubro productivo

Rubro productivo	Cantidad de proyectos (%)	Total destinatarios (%)	% mujeres destinatarias/total destinatarios
Agricultura	16%	19%	5%
Agroindustria	4%	2%	1%
Ganadería	60%	44%	7%
Servicios	12%	13%	4%
Artesanías	8%	22%	20%
Total	100% (108)	100% (5478)	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de ejecución final del PRODEAR

Considerando la estrategia general de la Provincia de Chaco y la consideración que se le dio al PRODEAR, en tanto un instrumento integrado a la política agropecuaria y de desarrollo rural del Ministerio de Producción, se considera que la decisión de trabajar con la cadena artesanal resolvió el abordaje de género que planteaba el PRODEAR, entendido solamente desde la idea de alcanzar la meta de mujeres como población destinataria y participante de los sub-proyectos. Si bien no hay datos específicos del resto de las cadenas de valor (están agrupadas en grandes rubros productivos) pareciera ser que no se problematizaron en términos de género, sino que se trabajó sobre aquella producción donde resultaba más evidente la necesidad de apoyar a las mujeres, por varias condiciones de vulnerabilidad, que tenían que ver con su pertenencia a comunidades indígenas, por vivir en las zonas más aisladas y precarias de la provincia de Chaco y por contar con ingresos económicos bajos derivados de su principal actividad, que era la artesanal. Para que explicar los motivos que configuraron este abordaje se podrían plantear algunas hipótesis para corroborar en futuras investigaciones o estudios; las

mismas podrían analizar la relación entre las experiencias previas de intervención en torno a la *cuestión de género* y la práctica que se va acumulando en los saberes técnicos de quienes las operan. En ese sentido, si bien las fuentes secundarias consultadas no permiten afirmarlo, en función de otros estudios realizados (Biaggi et. al., 2007; Foti, 2009) la tendencia de los programas y/o políticas de desarrollo rural han conseguido resultados que apuntan a resolver la participación de las mujeres en términos cuantitativos, sumándolas en tanto beneficiarias.

El documento de estudio de caso sobre el trabajo del PRODEAR con la cadena artesanal permite conocer también cuáles eran las concepciones e ideas del equipo provincial en relación a la perspectiva de género, y ejemplifica el enfoque de trabajo con pueblos originarios. En ese sentido, no hay registros que permitan comprender cuáles fueron las consideraciones específicas en relación a las mujeres originarias; más bien pareciera que se conjugaron ambos lineamientos a modo de visiones aisladas entre sí. Se trata también de una problematización que tampoco estuvo propuesta en el diseño del PRODEAR ni en la coordinación específica de las áreas de género y pueblos originarios a nivel nacional en la UCAR. Tradicionalmente, el trabajo con pueblos indígenas y la perspectiva de género se abordaron de manera disociada, independientemente de que en situaciones concretas pudiera trabajarse con mujeres de pueblos originarios (como es el caso de la Provincia de Chaco).

Según se relata en el documento del estudio de caso de las artesanas de Fortín Lavalle, la situación de esas mujeres previa a la irrupción del PRODEAR era muy precaria. Comenzaron con un subproyecto para la construcción de aljibes, a partir del impulso dado por una de las técnicas de la UPE, que luego se transformó en una de las referentes para las comunidades que trabajarían con artesanías²⁶. Su rol fue clave para facilitar todo el proceso impulsado por el

²⁶ Además, como se mencionó anteriormente, la particularidad de los subproyectos que trabajaron con la cadena artesanal residió en la contratación de una referente local, miembro de una comunidad originaria de la zona, que se había formado en un curso de formulación de proyectos para jóvenes rurales, en el marco del PRODERNEA

PRODEAR con las comunidades, fundamentalmente en lo referido a la comunicación con las mujeres artesanas. Como uno de los aspectos centrales, la referente local decía: *“Antes de organizarse en el marco de la asistencia brindada por el PRODEAR, cada familia se organizaba para realizar sus tareas en torno a la producción y venta de las artesanías, que eran principalmente canastos en hojas de palma. No trabajaban en grupos. No se organizaban ni compartían. Aquellos canastos tenían solamente tres formatos básicos. El acopiador llegaba al territorio, y les proponía intercambiar con mercadería que les traía, él les fijaba el precio, en general, de carácter irrisorio”* (UCAR-PRODEAR, 2015: 12). Con el PRODEAR las artesanas se constituyeron en grupos: El Espinillo, conformado por 44 artesanas; Fortín Lavalle, integrado por 32 artesanas, donde participaron jóvenes y algunas ancianas, quienes realizan transferencias de conocimientos a las primeras; y Víbora Blanca, integrado por 40 artesanas. Incorporando a esta población como parte de la población objetivo del PRODEAR, se priorizaba el potencial de desarrollo de la producción artesanal, al mismo tiempo que se apuntaba a revertir situaciones de riesgo y vulnerabilidad social.

Los objetivos generales que la coordinación provincial del PRODEAR se planteó para trabajar con la cadena artesanal se basaron principalmente en la asociatividad y la comercialización de sus productos. Los aspectos de género aparecieron planteados dentro de esos objetivos, pero no como una dimensión estructural, para analizar y revertir desigualdades de género, sino más bien como un “problema” de la comunidad involucrada en la cadena artesanal, y que se “resolvería” (al menos en parte) a través de la organización de una red de centros culturales. Sin embargo, en el documento del estudio también se menciona que la cuestión de género fue uno de los temas fundamentales, al igual que el idioma, y al respecto se cita: *“(...) hay una necesaria observancia acerca del género cuando se trata de artesanas ya que entran en juego situaciones muy relacionadas con la configuración familiar, los hijos, las relaciones con sus maridos y el rol o lugar que ocupan en la sociedad en general y en su*

comunidad en particular; los ámbitos creados organizadamente para el desarrollo de la actividad artesanal no son meramente espacios productivos, comerciales o de mejora técnica y capacitación; son ámbitos de reconocimiento, diálogo, pero también refugio y resguardo en ciertos casos” (UCAR-PRODEAR, 2015: 23).

Esta afirmación va en línea con los datos cuantitativos analizados sobre la población destinataria de los subproyectos. Parecería haber una tendencia a trabajar en el marco de una visión que observa las problemáticas específicas de las mujeres, primero en tanto mujeres y segundo en tanto productoras, intenta revertirlas o solucionarlas, pero no las ubica en una estructura de género ni tampoco conforma subproyectos donde se trabaje de manera integral, con varones y mujeres, las desigualdades de género asociadas a la distribución desigual de los ingresos económicos. A través del desarrollo de subproyectos productivos se confirma más el rol de las mujeres en sus producciones tradicionales y se transforma menos ese rol, anclando las desigualdades existentes.

De todos modos, la intervención del PRODEAR en Chaco en esta cadena productiva contribuyó a la creación de un ingreso sustentable para que los grupos de artesanas pudieran satisfacer las necesidades familiares básicas, a través de la venta de artesanías en mejores condiciones comerciales. En el informe, se observa que los intermediarios establecían precios bajos y luego de la intervención del PRODEAR, las comunidades comenzaron a vender mejor sus productos y accedieron a otros canales de comercialización por fuera de sus zonas de residencia, como por ejemplo, en Resistencia o en la ciudad de Buenos Aires.

A modo de síntesis, se puede decir que hay ciertas características de la *cuestión de género* identificadas para este caso que parecen ponerse en juego de manera *neutra*, es decir, no se problematizan sino que se toman como dadas o “naturales”, como ser la relación de las mujeres con sus esposos y/o hijos. Pareciera que la intervención consiguió logros significativos “entre las mujeres” o “de las mujeres para sus familias”, que luego del PRODEAR se

organizaron en asociaciones civiles para mejorar su producción y comercializarla. De este estudio de caso, también se puede interpretar que la estrategia apuntó a empoderar el rol económico de las mujeres artesanas, a través de conocimientos específicos comerciales y productivos. Las organizaciones que se constituyeron y/o formalizaron a partir de la intervención del PRODEAR se considera que contribuyeron al liderazgo de las mujeres en sus comunidades, mostrando así otro aspecto de lo que podría ser la *cuestión de género*, resignificada en el marco de la intervención local.

Lo que no parece formar parte del *régimen local de implementación de género* de la UPE es la problematización de la estructura y roles de género específicos de los contextos agropecuarios, que sí estaban explicitados en los lineamientos del PRODEAR y en los del FIDA. No hay un abordaje de género, en términos de trabajar el tema también con los varones artesanos o que se dedican a otro tipo de producción, más allá de que la actividad es típicamente femenina. La UPE interviene en una actividad que ya es previamente protagonizada por mujeres, pero que sin embargo todavía necesitan hacer uso de su rol protagónico en sus comunidades. Pareciera que el abordaje se termina ahí para el PRODEAR Chaco, y no aparece articulación interinstitucional con aquellos actores provinciales y/o nacionales encargados de trabajar con las temáticas de género, que permita hacer un abordaje más integral de la participación de las mujeres artesanas en sus comunidades.

Otra de las fuentes que pueden ayudar a reconstruir la implementación de la estrategia de género en Chaco son las relatorías de los talleres de evaluación, ya que uno de ellos se realizó en la zona donde se llevaron adelante los subproyectos de la cadena artesanal (Marzo de 2015, Miraflores), y a él asistieron tanto las mujeres destinatarias como parte del equipo técnico de la UPE, encargado de trabajar en esa zona. Al respecto, las mujeres señalaron algunos aspectos que complementan la información extraída del estudio de caso, como por ejemplo la dificultad de dedicarse a tareas y trabajos por fuera del hogar, ya que tienen la necesidad de quedarse en

sus casas para el cuidado de sus hijos y demás tareas domésticas; o la necesidad de contar con espacios que permitan a las mujeres reunirse, vender sus productos y “expresarse libremente”. El documento de relatoría de ese mismo taller también remarcó que un grupo de varones trabajó en un proyecto separado, relacionado con las artesanías, pero con madera para la elaboración de otro tipo de productos, diferentes a los que hacían las mujeres.

Lo que las participantes de ese taller señalaron contribuye a la comprensión del sentido de la intervención local en materia de género por parte de la UPE de Chaco: la implementación de los subproyectos trabajó sobre el rol ya asignado a las mujeres que se dedicaban a las artesanías; en el caso de los varones que también participaron en los sub-proyectos, conformaron un grupo aparte y para desarrollar otro tipo de manufactura artesanal vinculada a la madera. Al menos como parte de los registros escritos, tanto del estudio de caso como las relatorías de los talleres, no hay un análisis sobre cómo el PRODEAR impactó en la distribución de roles y funciones o cómo trabajó también con los varones para modificar patrones de conducta o de distribución de poder. Las mujeres vieron mejoradas sus condiciones de producción, y en tanto mujeres artesanas, posicionaron mejor sus productos en canales de comercialización y mejoraron también sus ingresos económicos.

En los otros dos estudios de caso y relatorías de talleres la cuestión de género aparece apenas soslayada, y asociada a lugares tradicionales de las mujeres. El estudio de caso sobre el “Consorcio Productivo de Servicios Rurales - Sauzalito” no refleja de ninguna manera la presencia de la perspectiva de género establecida para el PRODEAR ni acciones y/o actividades llevadas adelante con mujeres. No se hace referencia a que hayan participado mujeres en la conformación y administración del Consorcio, ni tampoco es una dimensión que forme parte del relato de los/as técnicos/as que acompañaron el proceso. Lo mismo se observa en el estudio de caso sobre la “Cooperativa Apícola La Misky Shumaj Ltda”, donde en un párrafo aislado del documento se menciona la incorporación de mujeres a la cooperativa, asociada al trabajo

con jóvenes: *“Además ha sido de enorme valía incorporar a las mujeres a la cooperativa, lo cual brindó nuevas miradas y perspectivas. Se aprendió de su entusiasmo y de su óptica. No obstante, aspiran a que: “haya más jóvenes y mujeres integrados, para lograr un equipo más comprometido con el desarrollo del territorio y que ello contribuya a medir los logros, no solo en lo productivo”* (UCAR-PRODEAR, 2015: 19).

Las relatorías de los talleres de evaluación analizan la participación de las mujeres cuando se habla de los subproyectos de artesanías. Los testimonios de los técnicos/as no evalúan la perspectiva de género del Programa en ninguno de los talleres, como así tampoco lo hacen los funcionarios que participaron.

La perspectiva de género, tal como fue definida en los documentos del PRODEAR en su etapa de diseño y en el Manual Operativo, es difícil de encontrar en su implementación local en Chaco; hay una resignificación que se orienta hacia el trabajo con mujeres, de manera aislada y basada en el empoderamiento económico y mejora de sus capacidades productivas, centrándose en actividades donde las mujeres ya de por sí tienen una participación. No se registran intentos de redistribuir trabajos y roles, de problematizar a través de los subproyectos las desigualdades de género y de trabajar de manera integrada con mujeres y con varones. La presencia de mujeres en otras ramas productivas que no sea la artesanal fue realmente baja, y en el caso de los subproyectos agroindustriales, prácticamente nula. Se refuerza la idea de asociar la cuestión de género con una estrategia de trabajo con mujeres y con intervenciones en los sectores más pobres y vulnerables de la población objetivo. Como se mencionó en capítulos anteriores, esta asociación deriva en acciones focalizadas para mitigar las condiciones de vulnerabilidad y exclusión pero no modifican relaciones de subordinación basadas en el género. Como se verá a continuación, la perspectiva de género propiamente dicha se incorporó de manera descontextualizada y como un componente más, entre los equipos técnicos y a partir de acciones y actividades impulsadas por la Unidad de Coordinación Nacional y por el área

específica de la UCAR, encargada de trabajar con el enfoque de género en todos los programas que se financiaban con la UCAR.

No se encuentran indicios que reconstruyan el carácter transversal del enfoque de género, tal como se planteó en la evaluación ex ante del PRODEAR. Puntualmente, en esa instancia se habían contemplado diferentes instrumentos, tales como los lineamientos generales de la estrategia de género, la realización de ciertas actividades como prerequisites para otras actividades, el establecimiento de cuotas de participación, etc., y a través del análisis de las fuentes secundarias disponibles no se registran estos aspectos de la implementación a nivel local.

VI.5. La perspectiva de género en la UPE

En relación al análisis que se planteó anteriormente sobre los informes semestrales que la UPE de Chaco presentaba a la UCAR, gana relevancia analizar el modo como se informaban las acciones y actividades relacionadas con la perspectiva de género o con el trabajo con mujeres, pues posibilita interpretar cómo la temática era comprendida por el equipo provincial de ejecución. También posibilita identificación factores que constituyen el *régimen de implementación local de género* para la Provincia de Chaco.

Los formularios que formaban parte del Manual Operativo no incluyeron el registro de la información necesaria para implementar la perspectiva de género tal como se había diseñado. Los indicadores estandarizados para informar semestralmente las acciones y actividades del Programa no estaban desagregados por sexo ni tampoco replicaron los instrumentos y herramientas que se habían identificado en el documento de diseño del PRODEAR. A continuación se presenta un breve análisis de algunas variables que ya se fueron presentando y

que refuerzan las ideas inicialmente esbozadas en relación a cómo se conforma un *régimen de implementación local* desde la perspectiva de género.

En primer lugar, es importante considerar que la UPE había conformado un equipo técnico interdisciplinario (informes semestrales del año 2012): *“Se destaca como parte de la evolución y fortalecimiento institucional del Programa la conformación de un equipo interdisciplinario que trabaja en forma coordinada sobre temas de Género, Juventud, Comunidades Aborígenes, Nutrición, Fortalecimiento Organizacional y Promoción y difusión comercial. Este equipo es el encargado de diseñar, planificar y desarrollar las actividades de capacitación y asistencia técnica junto con los técnicos zonales y de terreno”* (UCAR-PRODEAR, SIIG, 2012). El abordaje de la perspectiva de género estaba integrado en el equipo de coordinación provincial, y tal como se menciona en la cita anterior, se incorporaba en actividades de capacitación y asistencia técnica. Se puede mencionar como primera observación, tomando en cuenta la información extraída de otras fuentes secundarias ya analizadas, que a pesar de haber conformado un equipo interdisciplinario en la coordinación provincial, esto no pudo trasladarse a los equipos zonales o territoriales, que tenían un acercamiento más directo con la población destinataria y que identificaban ideas para los subproyectos y hacían seguimiento de los mismos. Sin embargo, se respondió a una de las dimensiones de la estrategia de género identificadas al comienzo, en relación al ordenamiento institucional previsto.

Con respecto a cómo se reportaba el avance de los subproyectos, sólo en algunos semestres se informó la cantidad de mujeres con las que se estaba trabajando: en el segundo semestre de 2012, el informe menciona que se habían financiado 21 proyectos, que beneficiaban a 1.595 familias (434 encabezadas por mujeres y 98 por jóvenes); en el segundo semestre de 2013, también se desagregaron estos datos (de 4.297 personas destinatarias de subproyectos, el 36% era mujeres, y de las 23 capacitaciones que se habían realizado para 1.334 personas, el

33% de los y las participantes estaba compuesto por mujeres). Sin embargo, no se hacía referencia a cuántas capacitaciones en temáticas de género²⁷ se realizaron con la población beneficiaria ni tampoco se informa la participación de las mujeres o el abordaje de género para cada una de las cadenas productivas con las que se trabaja, a pesar de que cada informe explicita la importancia a esta estrategia provincial de implementación del PRODEAR. Este conjunto de datos revela las dificultades de apropiarse, por parte del equipo provincial, del cumplimiento de las cuotas establecidas en el documento de diseño, más allá de si es un requerimiento o no.

En el año 2014, la UPE elaboró un informe semestral con amplio detalle de diferentes dimensiones de trabajo, explicando para cada una de ellas los avances correspondientes. La dimensión de género no aparece mencionada ni tampoco el resto de las dimensiones contemplan algún análisis en ese sentido. Los ejes de desarrollo focales, como se denominan en el informe, fueron: articulación operativa, financiamiento, comercialización, seguimiento, formalización y capacitaciones. Ese mismo informe reportó también la cantidad de organizaciones que se estaban financiando a través de los subproyectos, pero sin mencionar cómo estaban conformadas en términos de género ni si alguna de ellas era una organización de mujeres. Sin embargo, a partir de este informe aparece explícitamente que la cadena artesanal (su financiamiento) está conformada por organizaciones de artesanas, haciendo una distinción entre “artesanas” y “productores agropecuarios”, al exponer el fortalecimiento a la ruta turística artesanal. Nuevamente se observa el abordaje provincial en torno a la cuestión de género, basado fundamentalmente en el trabajo con mujeres, de manera aislada al resto de las intervenciones del Programa en la Provincia.

²⁷ Si bien este dato no es informado en los reportes semestrales preparados por la UPE, aparece en los informes de ejecución física, y en el apartado que describe esa información quedó aclarado que se realizaron cuatro capacitaciones sobre perspectiva de género en el PRODEAR Chaco durante toda su implementación.

En el anexo sobre seguimiento y evaluación del Manual Operativo se había incluido medir la equidad de género, sin embargo, al no generarse ningún instrumento específico de recolección de la información para alimentar esa variable (como sea que esté operacionalizada), la sola herramienta de los informes semestrales dificultó la medición de ese aspecto, en consecuencia, se observa un vacío de información con respecto al sentido que la UPE le dio a esta dimensión.

VI.6. Relación entre la UNC y la implementación provincial.

El inicio de ejecución del PRODEAR a nivel nacional coincidió con la creación de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR). Esta nueva institucionalidad implicó la unificación de varias funciones estratégicas y de apoyo que los programas de desarrollo rural tenían de manera específica, a veces a modo de componente especial. Las UNC, identificadas en los programas que se habían diseñado previamente a la creación de la UCAR, se fundieron en esa nueva unidad, identificándose entonces con esa nueva sigla. De esa forma, como parte de la UCAR existió el Área de Inclusión y Equidad Rural (AIER), hasta el año 2013 cuando, a partir de una reestructuración interna, se integró a la Unidad Ambiental y Social (UAS), fusionando sus temáticas con el abordaje ambiental y de cambio climático de los programas con financiamiento externo. En ambos casos, su dependencia organizacional estuvo situada por debajo de la Coordinación Ejecutiva de la UCAR, debido a su carácter central de transversalidad de sus temáticas (género, juventud, pueblos originarios, ambiente, cambio climático) para toda la estructura, tanto a nivel de los programas específicos como de otras áreas y unidades de apoyo.

De todos los temas que el AIER y la UAS trabajaban, sólo el abordaje con pueblos originarios se cristalizó en un documento de lineamientos estratégicos para implementar en todos los programas y proyectos de la UCAR. A pesar de que la estrategia de género no se haya

documentado de la misma forma, entre el equipo técnico encargado de la temática hubo consenso sobre definiciones conceptuales y metodológicas. Se construyó un determinado discurso en torno a la *cuestión de género* basado en puntos básicos tales como la definición del concepto de género, que incluía a mujeres y varones, invisibilidad de las mujeres rurales en su rol como productoras, la incorporación de la estrategia de género como herramienta analítica y de transformación, el abordaje transversal de la temática de género en todas las instancias, acciones y actividades de los programas y el análisis de esta perspectiva de intervención dentro de un marco general de políticas públicas basadas en un enfoque de derechos humanos. Estas definiciones se verificaron en todos los documentos de circulación interna, generados por el equipo técnico de la UCAR, que fueron consultados para este trabajo. Se construyeron en torno a la experiencia de trabajo acumulada con los organismos multilaterales, principalmente con el FIDA; en misiones de supervisión de ejecución de programas, la UCAR (AIER y/o UAS) ponían en consideraciones estos conceptos e ideas. Por otro lado, entre los años 2011 y 2014, el equipo conformado por el AIER, generó y participó de espacios de discusión interna, con referentes del ámbito académico fundamentalmente, que trajeron discusiones actuales (para entonces), sobre todo aquellas relacionadas con la mirada de los derechos humanos en la política pública. Esto último, si bien no formaba parte del discurso del FIDA o de otro organismo, tampoco significó un punto de tensión.

Las fuentes consultadas también reflejan las principales funciones, tanto del AIER como de la UAS, en materia de género (que a pesar del cambio de estructura interna de la UCAR, no se modificaron): i) participar en la formulación de programas y proyectos, garantizando una intervención adecuada a la diversidad de la población rural, ii) apoyar, capacitar y asesorar a responsables y decisores de la UCAR y a los equipos técnicos provinciales en la atención de los destinatarios/as con problemáticas específicas, iii) generar y sistematizar información específica, iv) desarrollar acciones específicas de inversión y fortalecimiento en la temática de

género, y v) capacitar en temáticas de género a directivos y técnicos de la UCAR, a equipos provinciales y a la población rural.

En relación al objeto de estudio del presente trabajo es importante recuperar estas definiciones como marco general de las acciones que se implementaron en el PRODEAR y especialmente en la Provincia de Chaco. En primer lugar, la UCAR fue la responsable nacional de la coordinación del PRODEAR, y en ese sentido tuvo funciones representativas, normativas, de apoyo técnico y metodológico, y responsabilidades en la centralización, consolidación y análisis de la información, así como en la administración del flujo de los recursos nacionales y externos asignados al Programa. En segundo lugar, el AIER y la UAS fueron las que plantearon lineamientos de intervención sobre perspectiva de género a nivel nacional y generaron acciones y actividades específicas, fundamentalmente de asistencia técnica y acompañamiento. Pero vale la pena aclarar que la responsabilidad de implementar este enfoque en las acciones del PRODEAR, según lo establecido en el documento de diseño del Programa y en el Manual Operativo, era la coordinación provincial, que en el caso de Chaco se situó en el Ministerio de Producción. Ese es un punto de partida a partir del cual se puede afirmar que efectivamente hubo condiciones para resignificación de sentidos alrededor de los cuales se comprendían los conceptos de género y la aplicación de una estrategia propia al respecto, ya que la implementación fue descentralizada en una red de actores y hubo espacio y recursos para esa resignificación y para la construcción de un propio *régimen local de implementación* al respecto.

Durante los años que se ejecutó el PRODEAR, se pueden identificar algunas acciones y actividades llevadas adelante por la UCAR para trabajar el enfoque de género, principalmente para capacitar y acompañar a las unidades provinciales de ejecución. En esos espacios de taller o reunión, participaban las/los referentes de género provinciales, que en algunos casos también eran referentes de otras temáticas asociadas, como pueblos originarios o juventud. Una de las

instancias más emblemáticas fue el Encuentro Nacional de Referentes de Género, que se realizó en 2014, en Buenos Aires, donde cada una de las provincias tuvo que evaluar su situación institucional, en torno a la incorporación de la perspectiva de género en su trabajo diario en el marco del PRODEAR. De los registros de ese Encuentro, se recogieron algunos indicios relacionados a la Provincia de Chaco y la caracterización de su *régimen local de implementación* de la perspectiva de género: el carácter interdisciplinario de los técnicos y técnicas que integraron la UPE, el acompañamiento técnico por parte de la referente de género de la UPE a las visitas de supervisión de proyectos, las capacitaciones y talleres realizados con la población destinatarias en temáticas de violencia de género y trata de personas, articulación institucional con la Dirección de la Mujer (Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia), con los Ministerios de Salud y Educación de la Nación, la realización de jornadas sobre temáticas de salud para las mujeres, el estímulo al surgimiento y fortalecimiento de coordinadoras o líderes locales, en las comunidades de pueblos indígenas, las dificultades de integración de la temáticas de género en la etapa de formulación de subproyectos, las resistencias identificadas en los equipos técnicos locales para discutir la temática y para incorporar la estrategia de género en los subproyectos, y la necesidad de articulación con otras/otros referentes provinciales de género y con el equipo nacional (en este caso, la UAS). Algunos de estos puntos se alinean claramente con los lineamientos planteados a nivel nacional y a nivel del FIDA, pero otros surgen a partir de elaboraciones propias del equipo provincial, que probablemente se sitúen en demandas locales o temáticas críticas en la Provincia. La conjugación de ambas dimensiones le fueron dando forma a la implementación local de una estrategia propia para abordar la temática de género, o para trabajar con mujeres rurales, sin embargo se trata de información que no se registró en otros instrumentos del Programa; es decir, aparecen en esta instancia, donde se propone explícitamente trabajar sobre la cuestión de género de los programas de la UCAR, y donde hay una invitación especial a participar a todas las UPEs.

En 2015 se realizó otro encuentro nacional²⁸. Al coincidir con el último año de ejecución del PRODEAR, lo documentado puede comprenderse a modo de evaluación de lo realizado hasta el momento por la UPE en materia de género. En ese sentido, aparecen expresiones que tienen que ver más con las dificultades que con los logros o con los procesos concluidos. Destaca la identificación de otros programas de desarrollo rural, o vinculados al sector agropecuario en la Provincia, que no incorporaban la perspectiva de género, haciendo alusión a cierto grado de aislamiento de las acciones que se realizaban desde el PRODEAR, que no tienen un marco institucional. Se explicita la dificultad de dar continuidad a los procesos de transformación, o el porcentaje todavía bajo de mujeres que ocupan lugares de decisión entre la población destinataria, manteniéndose los roles y división de tareas tradicionales entre varones y mujeres (artesanía en chaguar, cestería, horticultura, etc.).

Las dimensiones analizadas en este apartado contribuyen a la comprensión de la configuración del *régimen de implementación local de género* en la Provincia de Chaco a través del PRODEAR. Si bien el análisis de la estrategia de género conducida desde la UCAR no forma parte de los objetivos de este trabajo, es necesario mencionar que hubo a nivel nacional un espacio de referencia para la implementación local de la perspectiva de género, que concentró la definición de algunos conceptos y lineamientos, pero que no constituyó un elemento de coacción para la implementación local. El ordenamiento institucional vigente creaba condiciones para un amplio espectro de redefinición local de las estrategias propuestas y para la construcción de un *régimen local de implementación* de la perspectiva de género. El AIER y la UAS no contaban con herramientas ni instrumentos específicos de intervención a nivel de la ejecución de los programas. Su accionar se encuadraba en un acompañamiento más ligado a un espacio de referencia y de consulta que a la capacidad de incidir efectivamente en

²⁸ Se trata del último taller o reunión realizada a nivel nacional por parte de la UAS/UCAR, al cual asistieron referentes provinciales de género, vinculadas/os tanto al PRODEAR, como al PRODERI, PRODAF o PROSAP.

la dirección de un programa y sus resultados a nivel provincial. Era en el nivel local donde se decidía de qué manera se identificaba a los destinatarios y destinatarias de los sub-proyectos, en función de la población objetivo determinada al momento del diseño del PRODEAR. En el caso de la Provincia de Chaco, la puesta en juego de los propios intereses provinciales de desarrollo fue evidenciada al utilizar al PRODEAR como un instrumento integrado a la política agropecuaria y de desarrollo rural definida por su propio Ministerio de Producción. La implementación local de la perspectiva de género acompañó esa dirección y se adaptó a ella, creando una propia lógica de trabajo, que el AIER y la UAS acompañaron desde la coordinación nacional.

CAPÍTULO VII: Consideraciones finales.

En este último capítulo se recuperarán las conclusiones parciales expuestas en el desarrollo de este trabajo, para dar respuesta a los objetivos inicialmente planteados y en vistas a realizar aportes a la reflexión sobre la implementación local de políticas públicas con enfoque de género, en contextos rurales.

A lo largo de este estudio ha quedado en evidencia la importancia de analizar los niveles locales de implementación de las políticas públicas, sobre todo cuando es allí donde se toman decisiones con respecto al uso y destino de los recursos, en todos sus tipos. También, desde la mirada de quienes se dedicaron a analizar contextos locales, se rescató la idea del espacio local como lugar privilegiado para analizar las desigualdades de género, ya que es en ese nivel donde más claramente se reproducen, porque allí se comprenden mejor sus factores de reproducción y porque allí también se dirimen las soluciones (Rodríguez Gustá, 2014). El tema general al que se refirió este trabajo, y las conclusiones que en este capítulo se presenten, contribuyen al análisis de la implementación de las políticas públicas, a nivel local, intentando comprender de qué manera se implementa una política pública de desarrollo con perspectiva de género, asumiendo que una misma política diseñada a nivel global y nacional tiene efectos disímiles en su implementación local.

En primer lugar, se puede establecer que el ordenamiento institucional promovido por el caso estudiado, el PRODEAR y su ejecución local (tomando como ejemplo la Provincia de Chaco y su UPE), tiene atributos que permiten hablar de procesos específicos de gestión local: hay condiciones pre existentes a la implementación, establecidas en el proceso de diseño del Programa, que facilitaron o promovieron un *régimen local de implementación*. En ese sentido, algunas de las características reconstruidas para este estudio de caso fueron: i) la potenciación de la política provincial de desarrollo rural, basada en el fortalecimiento y la mejora de cadenas

de valor donde se insertan las principales actividades agropecuarias de Chaco, ii) por ende, la integración del PRODEAR como un instrumento más de política de desarrollo en la Provincia, iii) la articulación institucional con actores provinciales y nacionales (para ampliar la intervención prevista por el PRODEAR), iv) la conformación de equipos locales interdisciplinarios para la formulación de subproyectos y la incorporación de referentes locales a la UPE, con historia de vinculación con las comunidades y los territorios, v) la inversión en diferentes tipos de emprendimientos, a través del uso de la herramienta FAE (que fue la más flexible en términos de tipos de subproyectos que se podían financiar), vi) la inversión en Servicios de Asistencia Técnica, dirigidos al 20% del total de beneficiarios/as del PRODEAR en Chaco, y vii) la definición de una estrategia de trabajo para las comunidades indígenas, a través de 22 subproyectos que atendieron a 1.934 personas.

En segundo lugar, se identificaron y analizaron aquellos factores que permiten hablar de la construcción de un *régimen local de implementación* en la UPE de Chaco, dados fundamentalmente por la organización descentralizada del PRODEAR y por la delimitación de funciones y responsabilidades que conforman un *espacio local de gestión*, en términos de Chiara y Di Virgilio (2005), quienes se refieren con este concepto a “(...) *procesos complejos a través de los cuales (...) se aumentan y desarrollan las capacidades de los actores para reorientar recursos (...) articulándolos en una política local en el cual domina la lógica de la política entendida como la profundización de la capacidad autónoma de los actores sobre la del mercado (...) Los espacios locales de gestión se constituyen, así, en espacios estratégicos de transformación de los programas y políticas sociales (...)*” (pág. 4). Ese espacio se conformó a partir de la clara distribución de atributos entre la UNC y la UPE, dando lugar a un apropiación particular y una resignificación de las acciones propuestas desde el nivel central.

En tercer lugar, se puede concluir que ese esquema repercutió en todas las dimensiones que integran el Programa (o la política), y a los fines del interés particular de este trabajo,

influyó también en la construcción de un específico *régimen de implementación local de género*. Conforme observa Haney “(...) *las acciones locales de implementación de políticas públicas conforman regímenes institucionales de género (...) enmarcados, entre otros factores, en las ideologías propias de las instituciones locales y en las características de los actores que dominan las redes territoriales*” (Haney, en Rodríguez Gustá, 2014: 560). Debido a que el ordenamiento institucional previsto en el diseño del PRODEAR estableció para cada UPE determinadas funciones y responsabilidades, la perspectiva de género inicialmente planteada se transformó en el nivel local de la implementación, conformando una manera de aproximación a la cuestión de género que no sólo se aleja de lo diseñado sino que vuelve a parámetros de la cuestión que, por lo menos desde las concepciones de determinados organismos multilaterales replicadas en instancias nacionales, habían sido superadas. Esto se refiere a lo desarrollado en el Capítulo II, en relación a los enfoques que tomaron las políticas de desarrollo con respecto a la *cuestión de género*. Como se explicó, existen dos grandes perspectivas de comprensión con respecto a la temática, que se suelen traducir en el diseño e implementación de las políticas públicas en general, y que también fueron adoptadas en los programas de desarrollo rural en Argentina, durante su historia. El enfoque “mujeres en el desarrollo” (MED) se basaba en el argumento de la exclusión de las mujeres de los programas productivos y de capacitación, y proponía incorporarlas a los procesos de desarrollo económico, pero enfatizando en tareas tradicionalmente femeninas, sin cuestionar ni transformar las estructuras vigentes y acentuando así el rol secundario de las mujeres en la esfera económica y pública y su lugar tradicional en los ámbitos doméstico y privado. El otro enfoque, que vino luego del MED, se denominó “género en el desarrollo” (GED) e incorporó el concepto de igualdad de oportunidades para el acceso a los recursos, en la toma de decisiones y en el ejercicio de los derechos de las mujeres, proponiendo superar las inequidades de género, así como reformular los roles y modelos de identidad excluyentes que afectaban el desarrollo tanto de las mujeres como de los varones. En

el ámbito específico del desarrollo rural, los programas incorporaron ambos enfoques desde sus inicios, con acciones dirigidas hacia mujeres rurales específicamente, y luego moviéndose hacia la incorporación de la perspectiva de género, siguiendo el ritmo de las dos tendencias mencionadas.

En este estudio quedó demostrado que tanto el FIDA, como organismo financiador del caso de estudio analizado, como el PRODEAR se enmarcaron dentro de los lineamientos propuestos por el enfoque GED, asumiendo que los programas de desarrollo rural con enfoque de género contienen el supuesto de que varones y mujeres están posicionados de manera diferencial respecto al acceso, uso y disfrute de los factores productivos, y que en consecuencia las mujeres no forman parte de la vida política de las organizaciones que representan las actividades productivas. Este reconocimiento se planteó en el documento de diseño del PRODEAR, proponiendo una serie de considerandos, actividades, medidas y acciones para revertir las asimetrías existentes; el detalle de todo lo incorporado al respecto quedó claramente desarrollado y analizado en el Capítulo V y sus apartados específicos.

Al mismo tiempo que la estrategia de género del PRODEAR adquirió un nivel de planificación y detalle pocas veces visto en el diseño de un programa de desarrollo rural, también puede decirse que generó estándares altos de cumplimiento en relación a las capacidades y recursos establecidos para alcanzar los objetivos propuestos. Y, por otro lado, las herramientas de gestión, intervención y seguimiento no fueron diseñadas con ese nivel de detalle y la gran mayoría de lo estipulado no se tradujo en el Manual Operativo. Esta característica no sólo planteó dificultades a la hora de medir los resultados del Programa y su impacto en términos de género, sino que también dejó abierto un gran espacio para la resignificación a nivel local. Eso se pudo analizar observando la forma que adquirió la implementación local de la perspectiva de género en el PRODEAR Chaco que, como ya se describió a lo largo del texto, centró su estrategia en trabajar con mujeres indígenas dedicadas

a la producción de artesanías, reforzando de esta forma una estructura de género basada en una determinada división sexual del trabajo, que ubica a los varones como “productores” y a las mujeres como “artesanas”. En base a esa división, el PRODEAR en Chaco financió a las “mujeres artesanas” para potenciar ese rol para el empoderamiento económico y mejora de sus capacidades productivas y comerciales. Sin hacer una evaluación de los resultados alcanzados en ese sentido, se puede establecer que el *régimen local de implementación de género* en el PRODEAR Chaco se conformó en base a un enfoque MED, redefiniendo el diseño del Programa a nivel nacional, que se hizo desde la perspectiva GED. La característica particular de la Provincia de Chaco en torno a la participación de las mujeres en actividades rurales permite explicar en parte la dirección que tomó el Programa a nivel local, ya que es en el rubro de las artesanías donde se concentró la mayor cantidad de mujeres como destinatarias del PRODEAR, en contraste con otro tipo de actividades como pueden ser la ganadera o la agroindustrial, donde la participación de mujeres fue llamativamente baja. Por lo tanto, se puede concluir también que la implementación local del Programa no apuntó a revertir una estructura de división sexual del trabajo en la ruralidad, sino que más bien apuntó a su consolidación. Como se mencionó anteriormente, el *régimen local de implementación de género* en el PRODEAR Chaco observa las problemáticas específicas de las mujeres, primero en tanto mujeres y segundo en tanto productoras, intenta revertirlas o solucionarlas, pero no las ubica en una estructura de género ni tampoco conforma subproyectos donde se trabaje de manera integral, con varones y mujeres, las desigualdades de género asociadas a la distribución desigual de los ingresos económicos. A través del desarrollo de subproyectos productivos se reforzó el rol de las mujeres en sus producciones tradicionales, anclando las desigualdades existentes.

Por último, y considerando todo lo expuesto en estas conclusiones, vale la pena dejar planteados algunos interrogantes y desafíos. La incorporación de la perspectiva de género en el ámbito agropecuario, ya sea a nivel de las instituciones (públicas y privadas) como de la

población destinataria de las políticas públicas, propone dificultades específicas y, en algún punto, mayores a otros ámbitos de intervención estatal. Esas dificultades están basadas en la marcada y persistente masculinización del sector, donde las mujeres han sido, y son, históricamente invisibilizadas y desvalorizadas en su aporte a la producción agropecuaria, ya sea porque son deliberadamente excluidas (a través de mecanismos específicos, como por ejemplo el acceso a la propiedad de la tierra) o porque el límite entre las actividades domésticas y productivas o de mercado es particularmente difuso, a pesar de su importante presencia en las zonas rurales, tanto en términos poblacionales como de su aporte económico y productivo. Este esquema desigual se traslada a las instituciones, de gobierno y de representación de la sociedad civil, donde encontramos ministerios y secretarías sectoriales dirigidas históricamente, y únicamente, por varones (a nivel nacional y provincial), y organizaciones de representación y gremiales conducidas y conformadas íntegramente por varones. Esta característica, a su vez, se reafirma desde la intervención de políticas estatales que no incluyen la perspectiva de género en sus instrumentos, o lo hacen marginalmente con herramientas poco apropiadas para operar sobre las desigualdades existentes entre varones y mujeres. Tal como menciona Ferro (2013) *“La potencialidad del concepto género consiste en que atraviesa todos los estratificadores conocidos, por lo que resulta el indicador más potente que se conozca para medir las desigualdades estructurales y los desequilibrios resultantes. Por esto mismo debería ser aprovechado como un indicador privilegiado de los desequilibrios del desarrollo rural en nuestro país, porque atraviesa longitudinalmente todas las actividades rurales y verticalmente las estructuras socio agrarias regionales. Es estratégico evitar que quede reducido a ser un añadido temático en el abordaje de los desequilibrios del desarrollo rural”* (pág. 53).

Desde algunos sectores del Estado, a pesar de estas características, se viene recorriendo un camino de trabajo en pos de los derechos de las mujeres rurales y de la igualdad de género desde hace más de tres décadas, con avances y retrocesos en ese sentido. Pero la falta de una

política institucional sobre la cuestión de género, ha mantenido el camino en manos de intenciones individuales que responden en gran medida a la existencia de personas comprometidas con la temática en espacios de mandos medios de toma de decisión. De alguna manera, la metáfora del “techo de cristal”²⁹ que se utiliza para describir las trayectorias profesionales de las mujeres, puede aplicarse para entender por qué las políticas públicas de desarrollo rural no incorporan institucionalmente el enfoque de género y por qué se verifican procesos no lineales de avance y de estancamiento en ese sentido. Esta característica puede explicar el proceso de resignificación estudiado en este trabajo, donde a pesar de existir en el marco de un programa determinado una definida perspectiva de género, luego se verifica una dotación de sentido diferente cuando ese programa se implementa en una jurisdicción determinada. Si bien este estudio no se realizó desde una perspectiva comparada, que hubiese permitido entender cómo ese mismo proceso se da en otras provincias, la redefinición de la *cuestión de género* en el PRODEAR en Chaco fue contundente. Y, sin embargo, su performance como Programa, en general, fue evaluada positivamente, lo cual abona a lo dicho más arriba, sobre el lugar que ocupa el enfoque de género en las políticas públicas agropecuarias. *“El tema de equidad de género como un objetivo y el enfoque de género desde la intervención pública, aún sigue en estado tangencial y no transversal. Aún no se ha superado la concepción de que el tema de la equidad de género es un interés sólo para las mujeres, por tanto sólo se debate*

²⁹ “El concepto de “techo de cristal” ha sido descrito recientemente por algunas estudiosas de la sociología y la economía referido al trabajo femenino, particularmente en los países anglosajones, que hacia mediados de los 80 del siglo pasado se preguntaron por qué las mujeres estaban sub-representadas en los puestos más altos de todas las jerarquías ocupacionales (...) esta inquietud surgía al analizar la carrera laboral de mujeres que habían tenido altas calificaciones en sus trabajos gracias a su formación educativa de nivel superior. Sin embargo, su experiencia laboral indicaba que en determinado momento de sus carreras se encontraban con esa superficie superior invisible llamada “techo de cristal”, que les implicaba una detención en sus trabajos.” (Bruín, M, 2008:2)

en grupos especialistas en género, movimientos feministas y mujeres; aún no se supera la idea de que la equidad de género debe estar únicamente vinculada a las agencias sectoriales de lo social, como educación, inclusión social o salud cuando los temas económicos, tecnológicos y culturales son fundamentales; y finalmente, aún no se ha logrado pasar del diálogo político y la normativa a la práctica de intervención pública” (Lugo, 2010: 11). Por otro lado, este análisis contribuye a la hipótesis del impulso dado por los organismos multilaterales de crédito que financian este tipo de iniciativas, a pesar de etapas históricas donde la institucionalidad del desarrollo rural adquirió formas más independientes de esos organismos; en cuanto a la perspectiva de género se continuaron procesos de apropiación de los lineamientos de los organismos internacionales, no tanto como símbolo de “sumisión” sino más bien como recurso estratégico para responder a las estructuras masculinizadas y resistentes a este tipo de transformaciones.

Actualmente, se puede afirmar que la mayoría de los programas de desarrollo rural que explicitan la cuestión de género y la manifiestan en su estrategia de intervención, lo hacen desde el enfoque GED. Sin embargo, resulta difícil afirmar que se consigue efectivamente implementar ese enfoque, superando al MED. El reconocimiento sólo de problemáticas que afectan a las mujeres como constitutivas de la cuestión de género, el trabajo territorial únicamente con mujeres, la coexistencia de diferentes enfoques al interior de los equipos técnicos que participan de la formulación, ejecución y monitoreo de los programas de desarrollo rural, entre otros aspectos, suelen ser sesgos que persisten y condicionan la efectividad de la implementación del enfoque de género. Por otro lado, las instancias de monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas apelan por sobre todo a índices cuantitativos que reflejan la participación de varones y mujeres, y no se contemplan otros indicadores cualitativos y/o de proceso que posibilitan evaluar efectivamente si las mujeres consiguen acceder o hacer efectivos nuevos derechos y oportunidades.

Las concepciones acerca de cómo abordar la problemática de género determinaron el posicionamiento de los referentes estatales con respecto a sus intervenciones en esa temática, en el ámbito rural, y delinearon el tipo de política al respecto. Durante fines de la década del '80 y a lo largo de la década del '90 la agenda del Estado argentino con respecto a la problemática de las mujeres rurales estuvo principalmente delimitada por las agencias multilaterales de crédito, que a su vez asumían las posiciones elaboradas a nivel internacional con respecto a la cuestión de género y desarrollo. Los procesos de discusión y debate nacionales fueron subsidiarios de esos enfoques, y paulatinamente se fue construyendo una posición oficial del Estado, que sin embargo hoy en día no se ha podido materializar en una institucionalidad propia al interior de la Secretaría de Agroindustria de la Nación. Esto no significa que no se haya problematizado el abordaje de la cuestión de género en el desarrollo rural, pero es importante señalar que esas inquietudes no surgieron del seno del movimiento feminista argentino (como si pudo haber sucedido en otros países de América Latina), principalmente preocupado por temáticas referenciadas fundamentalmente al ámbito urbano. Aún hoy muchas de las realidades de las mujeres campesinas son desconocidas en la opinión pública en general, y el compromiso ideológico y político para modificar esas realidades sigue siendo patrimonio casi exclusivo de algunas personas que integran los equipos técnicos nacionales y provinciales que trabajan directamente con la temática.

El camino que recorrieron las políticas de desarrollo rural, desde los años '80 hasta la actualidad, reflejan la toma de posición por parte del Estado en relación a las problemáticas de género. Tal como menciona Oszlak: *“Estas tomas de posición constituyen, en los hechos, las políticas públicas o políticas estatales de las agencias responsables de resolver las cuestiones agendadas. Los cursos de acción adoptados (...) tienen su origen en tomas de posición de decisores políticos que interpretan que una cierta secuencia de acciones y procesos permitirá resolver una determinada cuestión (...) Y que esa resolución será congruente con una solución*

técnica que, en ciertos casos, responde a una expresa orientación político-ideológica” (Oszlak, 2011; 6).

La perspectiva de género, si bien hace tres décadas que entró en la agenda pública del desarrollo rural, ha permeado escasamente en la institucionalidad específica y en las estrategias de intervención de las instituciones públicas. A pesar de que la historia de esta incorporación data de los primeros años de la década de 1960, todavía las políticas para el sector rural en general, y no sólo para los que componen el segmento de la pequeña producción o agricultura familiar, no cuentan con una política de género institucionalizada, sino que aún hoy en día son expresiones que se materializan en algunos documentos internos de las instituciones o en los documentos de los programas con financiamiento externo.

El rol jugado por las agencias multilaterales de crédito ha sido fundamental para incorporar esa perspectiva de trabajo. La incorporación de la cuestión de género en el desarrollo rural estuvo relacionada a esos condicionamientos y a los contextos políticos, económicos y sociales de cada época

A partir de esta investigación emerge la necesidad de profundizar la comprensión de las especificidades locales que contribuyen a la transformación de las estructuras masculinizadas y patriarcales del sector agropecuario. Una vez más, vale la pena citar el lugar privilegiado que tienen los niveles locales y territoriales para hacer esas observaciones. La estructura federal del sistema de gobierno argentino reafirma la importancia de acompañar los procesos provinciales y locales de gestión, aún más cuando la búsqueda de la transformación es ambiciosa y procura modificar anclajes profundamente arraigados, en pos de mayor igualdad de derechos.

Los desafíos de la estatalidad y de la política pública implican incorporar la transversalización del enfoque de género, pero no como un componente o apartado en los planes, programas o proyectos, sino procurando que la consolidación de capacidades estatales

nacionales y locales esté a la altura de esos objetivos de transformación, e integrando visiones y experiencias diversas, de varones y de mujeres en condiciones de igualdad.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOCIVH, V. Y PAUTASSI, L. (2006). “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. Jornadas Justicia y Derechos Humanos: políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad”. Universidad Tres de Febrero, 12 y 13 de diciembre de 2006.

AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993). *La implementación de las políticas (comp.)*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

BECKER, H. (2001). *Manual de escritura para científicos sociales. Cómo empezar y terminar una tesis, un libro o un artículo*. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

BIAGGI, C., CANEVARI, C. y TASSO, A. (2007). *Mujeres que trabajan la tierra. Un estudio sobre las mujeres rurales en Argentina*. Serie Estudios e Investigaciones 11 PROINDER-SAGPYA.

BOURDIEU, P. (2000). *Cosas dichas*. Editorial Gedisa, Barcelona.

BURIN, M. (2008). “Las “fronteras de cristal” en la carrera laboral de las mujeres. Género, subjetividad y globalización”. *Anuario de Psicología*. Vol. 39, Universidad de Barcelona.

BUTLER, J. (2001). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Ed. Paidós.

CHIARA, M. Y DI VIRGILIO, M. (2005). *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios de Gran Buenos Aires*. Ed. Prometeo Libros, Buenos Aires.

CHIARA Y DI VIRGILIO (2005). “Enseñando un “saber” para un “hacer” reflexivo o ¿cómo desarrollar competencias profesionales complejas para la gestión local de las políticas sociales?”. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre de 2005.

COWAN ROS, C. (2011). Informe “Asistencia técnica para la formulación de políticas de igualdad de género en la agricultura familiar del MAGyP” – Unidad para el Cambio Rural- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

DALMAZZO PEILLARD, M. (2017). “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Bogotá (Colombia)”. *Serie Asuntos de Género, CEPAL*. Santiago de Chile.

DE ARCE, A. (2011). “Cuando la Sociedad Rural Argentina habla sobre las mujeres. Familia y género en el discurso de la élite agraria en Argentina (1930-1955)”. Universidad Nacional de Quilmes, Provincia de Buenos Aires.

DE ARCE, A. (2009). *Las mujeres en el campo argentino, 1930-1955. Trabajo, identidades y representaciones sociales*. Universidad Nacional de Quilmes, Provincia de Buenos Aires.

DE ARCE, A. (2016). *Mujeres, familia y trabajo. Chacra, caña y algodón en la Argentina (1930-1960)*. Universidad Nacional de Quilmes, Provincia de Buenos Aires.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2014). *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de Política*. Santiago, Chile.

FERRO, L. (2013). *Género y propiedad rural: República Argentina*. Unidad para el Cambio Rural (UCAR), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP). Buenos Aires, 2da. Edición.

FOTI, P. (2009). *Mujeres en la agricultura familiar del MERCOSUR. Organización e incidencia política*. Red Internacional de Género y Comercio. Capítulo Latinoamericano. Argentina.

GIARRACA, N. (2001). “El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha: protesta agraria y género durante el último lustro en Argentina”. CLACSO.

GUTIERREZ, A. (2016). “Investigar las prácticas y practicar la investigación. Algunos aportes desde la sociología de Bourdieu”. *Revista de temas sociales Kairos N°1*. Universidad Nacional de San Luis.

HANEY, L. (1996). “Homeboys, babies, men in suits: the state and the reproduction of male dominance”. *American Sociological Review*. Vol. 61, N°5.

INCHÁUSTEGUI ROMERO, T. (1999). “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones”. *Revista de Estudios de Género La Ventana*. N° 10. Universidad de Guadalajara, México.

JAIME ET. AL. (2013). *Introducción al análisis de las políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jaureche, Florencio Varela, Provincia de Buenos Aires.

LATTUADA, M. (2014). “Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones”. *Revista Temas y debates* N° 27, año 18. Buenos Aires.

LUGO, S. (2010). “Análisis de la incorporación del enfoque de género en los proyectos públicos de desarrollo”. Documentos de trabajo. Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS, Ecuador.

MAFFIA, D. (2008). “Contra las dicotomías: feminismo y epistemología crítica”. Seminario de Epistemología Feminista, Facultad de Filosofía y Letras (Universidad de Buenos Aires). Disponible en www.dianamaffia.com.ar.

MANZANAL, M. (2000). “Los programas de desarrollo rural en la argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)”. *Revista eure* Vol. XXVI, N°78. Santiago de Chile, septiembre 2000.

MASSOLO, A. (2002). “El espacio local: oportunidades y desafíos para el empoderamiento de las mujeres. Una visión latinoamericana”. Ponencia presentada en las “Jornadas sobre género y desarrollo”, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, País Vasco.

MAXWELL, J. A. (2013). *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*. SAGE Publications, California. 3ra edición.

MINGO, E. (2011). “Entre el hogar y el trabajo. Mujeres asalariadas en la agricultura del Valle de Uco, Provincia de Mendoza, Argentina”. *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Universidad Complutense de Madrid

MINGO, E. (2014). “Desde la voz de las mujeres: invisibilización, aprendizaje y oficio de las obreras agroindustriales”. *Athenea digital, Revista de Pensamiento e Investigación Social*. Universidad Autónoma de Barcelona.

MINGO, E. (2015). “Resistentes, comprometidas y conflictivas: obreras de la agroindustria frutícola en Argentina. Una mirada desde la demanda de mano de obra”, en Alberto Riella. Paola Mascheroni [comp.], *Asalariados rurales en América Latina, Montevideo*. CLACSO.

Departamento de Sociología – Facultad de Ciencias Sociales -Universidad de la República, Colección Grupos de Trabajo.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976), "Estado y Políticas Estatales en América Latina". Doc. CEDES/CLACSO Nº 4, Buenos Aires.

OSZLAK, O. (2011). "Rol del Estado: micro, meso, macro". Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública, Resistencia, Chaco.

OSZLAK, O. (2003). "El Mito del Estado Mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina". Desarrollo Económico, vol. 42, Nº 168, Buenos Aires

PRESSMAN J. y WILDAVSKY, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica, México.

PROINDER-SAGPYA. (2003). *Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA*. Buenos Aires, PROINDER.

REVERTER BAÑON, S. (2011). "Los retos del feminismo institucional". Revista Internacional de Filosofía, Suplemento 4.

RIGAT-PFLAUM, M. (2004). "Pro y contras del gendermainstreaming". S/D

RIGAT-PFLAUM, M. (2010). "A 15 años de Beijing. Un balance de las políticas públicas con perspectiva de género en algunos municipios de Argentina". S/D

RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. L. (2008). "Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado". *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Vol. 14, Buenos Aires.

RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. L. (2008). "Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención". *Temas y debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales*. Vol. 12, Rosario.

RODRÍGUEZ GUSTÁ, L. y CAMINOTTI, M. (2009). "Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile". XXI Congreso de Ciencia Política organizado por la International Political Science Association, Santiago de Chile.

RODRIGUEZ GUSTÁ, A.L. (2013). “Una misma política social, tres efectos de género disímiles: la implementación local de un programa de transferencia condicionada en la Argentina”. *Trabajo y sociedad* N° 22.

SCOTT, J. (1986). “Gender: A Useful Category of Historical Analysis”. *American Historical Review* N° 91.

SHORE, C. (2010). “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas”. *Antípoda* N°10. Enero - Junio 2010.

SHORE, C. y WRIGHT, S. (1997). *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*. Routledge, Londres.

SOVERNA, S. (2008). “El desarrollo rural en Argentina: situación de las políticas provinciales”. PROINDER-Serie de Estudios e Investigación N°8, Buenos Aires. N°8, Buenos Aires, 2008

TISCORNIA, L. y ALONSO, G. (2013). “El desarrollo de las perspectivas de género en las políticas públicas de Extensión Rural y/o Desarrollo Rural en la Argentina”. VIII JORNADAS INTERDISCIPLINARIAS DE ESTUDIOS AGRARIOS Y AGROINDUSTRIALES.

VARGAS-LUNDIUS, R. (2007). *Puliendo la piedra. Un recorrido por la promoción de la igualdad de género en los proyectos de desarrollo*. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos y FLACSO-Costa Rica, San José de Costa Rica.

VAZQUEZ LABA, V. (2009) “Participación laboral femenina bajo el modelo masculino de trabajo en la agroindustria citrícola tucumana, Argentina”. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (RELET)*, II Época, Año 14, N° 21, 1er. Semestre 2009.

VAZQUEZ LABA, V. (2009). “Como hombres trabajando: Participación laboral femenina con marcas de desigualdad de género en la agroindustria citrícola de la provincia de Tucumán, Argentina”. *Revista REDD, Espacio de Diálogo e Desconexo*, Araraquara, vol. 2 n°1 jun/jul 2009.

YIN, R. K. (1989). *Case Study Research: Design and Methods, Applied social research Methods Series*, Newbury Park CA, Sage

Páginas web

<https://www.ifad.org> (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola)

- Marco Estratégico 2002-2006
- Plan de Acción de Género 2003-2006
- Marco Estratégico 2001-2015
- Política de Igualdad de Género (2012)
- Documento FIDA10

<https://oig.cepal.org/es> (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL)

Documentos Consultados

- Informes anuales de gestión del PRODERNEA, del 2003 al 2007. Unidad Nacional de Coordinación, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.
- Documento de evaluación ex-ante del PRODEAR, elaborado en 2006 por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Manual Operativo del PRODEAR, elaborado por el equipo técnico nacional, en enero de 2010.
- Primer Documento de Trabajo. Políticas Públicas de Género – Subsecde Agricultura Familiar de la Nación. Área Género y Juventud (2011)
- Informes semestrales: 2013, 2014 y 2015. Elaborados por UPE de PRODEAR Chaco
- Documento de sistematización del taller de referentes de género, UCAR (abril 2014).
- Documento de sistematización del taller de capacitación “El enfoque de género en el desarrollo territorial: retos y oportunidades”, UCAR (2015).
- Encuesta de Resultados de Proyectos Financiados, UCAR-PRODEAR (2015) unidad de análisis.
- Datos de ejecución final de la Provincia de Chaco, UCARP-PRODEAR (2015).
- Informes de Talleres de Evaluación Zonales de la Provincia de Chaco, UCAR-PRODEAR (2015)

- Documento de sistematización “Experiencia de articulación institucional en Chaco PRODEAR”, UCAR-PRODEAR (2015).
- Estudios de caso “Artesanas de Lavalle-Grupo informal Alpi Onataxanaxaipi”, “Consorcio Productivo de Servicios Rurales – Sauzalito” y “Cooperativa Apícola La Misky Shumaj Ltda”. UCAR- PRODEAR (2015).
- Informe de Terminación de Proyecto, UCAR-PRODEAR (2015)